Die Stellvertretung des Bundeskanzlers unter dem Grundgesetz

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Rechte der

Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität des Saarlandes

von

GEORG DONIE

Saarbrücken 1969

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542722_0006

DIE STELLVERTRETUNG DES BUNDESKANZLERS UNTER DEM GRUNDGESETZ

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte der
Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität des Saarlandes

von
GEORG DONIE

Saarbrücken 1969

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. Zacher
1. Berichterstatter: Professor Dr. Geck
2. Berichterstatter: Professor Dr. Wagner
Tag der Disputation: 20.5.1969

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Literaturverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung	1
Erster Teil: Die Grundlagen der Untersuchung	4
Erster Abschnitt: Die geschichtliche Entwicklung der Stellvertretung seit der Reichsgründung	4
I. Die Stellvertretung des Reichskanzlers unter der Reichsverfassung von 1871	4
II. Die Stellvertretung des Reichskanzlers unter der Weimarer Reichsverfassung	17
III. Die Stellvertretung des Reichskanzlers in der Zeit von 1933 bis 1945	26
IV. Die Stellvertretung des Bundeskanzlers unter dem Bonner Grundgesetz: Die Entstehungsgeschichte des Art. 69 Abs.1 GG	27
Zweiter Abschnitt: Die Rechtsgrundlagen	34
Zweiter Teil: Die Person und das Amt des Stellvertreters	48
Erster Abschnitt: Der Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art. 69 Abs. 1 GG	49
I. Das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers in der Regierungsorganisation	49
II. Die Berufung in das Amt	53
1. Die Ernennung durch den Bundeskanzler	53
2. Die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane	54
a) Die Mitwirkung des Bundespräsidenten	54
b) Die Mitwirkung des Bundestages	60
3. Die Voraussetzungen der Ernennung	61
4. Die Form der Ernennung	66
III. Die Beendigung der Amtszeit	66

Seite

IV. Die Inkompatibilitäten mit dem Amt des Stellvertreters 69

1. Der Bundesminister der Finanzen 70

2. Der Bundesminister für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes ("Bundesschatzminister") 80

3. Der Bundesminister der Justiz und der Bundesminister des Innern 80

4. Der Bundesminister der Verteidigung 82

V. Der Ersatzstellvertreter des Bundeskanzlers beim Ausfall des Stellvertreters 90

Zweiter Abschnitt: Außerordentliche Stellvertreter des Bundeskanzlers 94

Dritter Teil: Der Stellvertretungsfall 102

Erster Abschnitt: Die Abgrenzung des Stellvertretungsfalles von der vorzeitigen Erledigung des Amtes 102

Zweiter Abschnitt: Der allgemeine Stellvertretungsfall 104

I. Der Tatbestand 104

1. Verhinderung 105

2. Allgemeine Verhinderung 108

II. Die Überprüfung des Tatbestandes an bestimmten Einzelfällen 117

1. Allgemeine Verhinderung aus tatsächlichen Gründen 117

2. Allgemeine Verhinderung aus rechtlichen Gründen 129

III. Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles und die Entscheidung über seinen Eintritt im Konflikt 131

1. Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles durch den Bundeskanzler 133

2. Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles durch andere Verfassungsorgane 135

a) Das unstreitige Vorliegen des allgemeinen Stellvertretungsfalles 135

b) Der Streit über den Eintritt des allgemeinen Stellvertretungsfalles 136

Seite

aa) Entscheidung durch den Bundeskanzler bzw. seinen Stellvertreter 141

bb) Entscheidung durch das Regierungskollegium (Kabinett) 142

cc) Entscheidung durch den Bundestag 146

dd) Entscheidung durch den Bundespräsidenten 147

ee) Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht 148

Dritter Abschnitt: Der besondere Stellvertretungsfall 153

I. Der Tatbestand 153

II. Die Feststellung des besonderen Stellvertretungsfalles 172

Vierter Teil: Die Wirkungen der Stellvertretung 174

Erster Abschnitt: Das Institut der Stellvertretung im Staatsrecht 174

I. Die Anwendung von bürgerlich-rechtlichen Vorschriften (§§ 164 ff. BGB) 175

II. Der eigenständige Stellvertretungsbegriff des öffentlichen Rechts 176

Zweiter Abschnitt: Die Wirkungen der allgemeinen Stellvertretung 182

I. Die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundeskanzlers durch den Stellvertreter 183

1. Die Rechtslage nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung 183

2. Die Vereinbarkeit mit der Verfassung 185

3. Die Überprüfung des gewonnenen Ergebnisses 190

a) Die Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz durch den Stellvertreter 191

b) Die Wahrnehmung des materiellen Kabinettsbildungsrechts durch den Stellvertreter 204

II. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Stellvertreters für sein Handeln im allgemeinen Stellvertretungsfall 209

Seite

1. Parlamentarische Verantwortlichkeit ohne die Möglichkeit einer Entlassung 209

2. Parlamentarische Verantwortlichkeit mit der Möglichkeit einer Entlassung 215

Dritter Abschnitt: Die Wirkungen der besonderen Stellvertretung 218

I. Die Ausgangslage 218

II. Die Wahrnehmung von Befugnissen des Bundeskanzlers durch den Stellvertreter 221

1. Der Gegenstand der besonderen Stellvertretung 221

2. Die Art und Weise bei der Wahrnehmung der besonderen Stellvertretung 223

III. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Stellvertreters 225

Vierter Abschnitt: Das Informationsrecht des Stellvertreters 227

Zusammenfassung 233

Literaturverzeichnis

Abraham, Jacques	Reichsministergesetz. Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister vom 27. März 1930 nebst reichs- und landesrechtlichen Bestimmungen über die Minister des Reiches und der Länder. Handausgabe nebst kurzen Erläuterungen. 1930.
Altmann, Rüdiger	Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages. DÖV 1956, S. 751 ff.
Amphoux, Jean	Le Chancelier Fédéral dans le Régime constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne. 1960.
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 14. Aufl. 1933.
Apelt, Willibalt	Geschichte der Weimarer Verfassung. 2. (unveränderte) Aufl. 1964.
Arndt, Adolf	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.
Arndt, Klaus Friedrich	Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht. 1966.
Bachof, Otto	Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse des § 24 der Gewerbeordnung. AöR 83 (1958), S. 208 ff.
Bartelt, Christian	Regierungsbildung nach dem Grundgesetz. Diss. Marburg 1959.
Beckmann, Ulrich	Die Rechtsstellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers. Diss. Würzburg 1966.
Beerholdt, Alfred	Das Reichsgesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878. Diss. Leipzig 1911.

Bernau, Manfred R. — Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane. Diss. Göttingen 1955.

Blücher, Franz — Bundesregierung und Parlament. Vortrag des Stellvertretenden Bundeskanzlers, Dr.h.c. Franz Blücher, über das Thema "Probleme der verfassungsrechtlichen Stellung von Bundesregierung und Parlament" am 12. November 1955 vor der Freien Universität Berlin. Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. o.J.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang — Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 1964.

Brecht, Arnold — Aus nächster Nähe. Lebenserinnerungen 1884 - 1927 (1. Teil). 1966.

Bredt — Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. DJZ 1933, Sp. 169 f.

Brünneck, Wiltraut von — Können Rechtsverordnungen, zu deren Erlaß ein Bundesminister ermächtigt ist, von der Bundesregierung erlassen werden? DÖV 1951, S. 257 ff.

Carstens, Karl — Diskussionsbeitrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1967 in Frankfurt/M.: "Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat". VVDStRL 26 (1967) 1968, S. 297 ff.

Dainert, Georg — Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Diss. Freiburg 1902.

Das Deutsche Bundesrecht. Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen. Loseblattausgabe. Mehrere Verfasser. Art. 62 ff. GG bearbeitet von Seifert und Geeb (Stand: Januar 1960).

Doemming, Klaus-Berto von Füßlein, Rudolf Werner Matz, Werner	Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. JöR N.F. Bd. 1 (1951), S. 1 ff.
Dreher, Klaus Rudolf	Der Bundeskanzler im Urlaub am Tegernsee. - Am Tag beschattet, nachts beleuchtet. SZ 1966, Nr. 192 vom 12.8.1966, S. 3.
Duden	Vergleichendes Synonymwörterbuch. Sinnverwandte Wörter und Wendungen. Der Große Duden Bd. 8. Bearbeitet von Paul Grebe und Wolfgang Müller. 1964.
Eppstein, Georg von Bornhak, Conrad	Bismarcks Staatsrecht. Die Stellungsnahme des Fürsten Otto von Bismarck zu den wichtigsten Fragen des Deutschen und Preußischen Staatsrechts. 2. Aufl.1923.
Erman, Walter	Handkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 3. Aufl. 1962.
Eschenburg, Theodor	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit. DÖV 1954, S. 193 ff.
Eschenburg, Theodor	Der Vizekanzler. In: Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland. Bd. II Kritische Bemerkungen (1961 - 1965) 1966, S. 45 ff. (zitiert: Vizekanzler).
Flume, Werner	Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts. Bd. II Das Rechtsgeschäft. 1965.
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I Allgemeiner Teil. 9. Aufl. 1966.
Freund, Michael	Der Vizekanzler. In: Die Zeit 1956, Nr. 42 vom 18.10.1956, S. 1 f.
Friauf, Karl Heinrich	Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister. In: Festgabe für Heinrich Herrfahrdt zum 70. Geburtstag (1961), S. 45 ff.

Friesenhahn, Ernst	Parlament und Regierung im modernen Staat. VVDStRL 16 (1957) 1958, S. 9 ff.
Fritz, Herbert	Die Vertretung im Verwaltungsrecht. Diss. Tübingen 1962.
Fromme, Friedrich-Karl	Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur. 1960.
Giese, Friedrich	Die Verfassung des Deutschen Reiches. Taschenausgabe für Studium und Praxis. 8. Aufl. 1931.
Giese, Friedrich Schunck, Egon	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. 7. Aufl. 1965.
Glum, Friedrich	Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung. 1925. (zitiert: Reichsregierung).
Glum, Friedrich	Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Bund und Länder - Parlament und Regierung. 1965.(zitiert: Bundesrepublik).
Goessl, Manfred	Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes. Eine Untersuchung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes und der zu seiner Ausführung ergangenen Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes. 1961.
Goldschmidt, Hans	Das Reich und Preußen im Kampf um die Führung. Von Bismarck bis 1918. 1931.
Grauhan, Rolf-Richard	Der Bundespräsident - Aktiv oder neutral? JR 1965, S. 379 ff.
Grosch, G.	Organschaft und Stellvertretung. Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche 39 (1915), S. 143 ff.

Gruber, Dietrich	Die Stellung des Regierungschefs in Deutschland und Frankreich. - Eine rechtsvergleichende Studie. 1964.
Haenel, Albert	Studien zum deutschen Staatsrechte. Bd. II, Heft 1: Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung. 1880.
Hall, Karl Heinrich	Überlegungen zur Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten. JZ 1965, S. 305 ff.
Hamann, Andreas	Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis. 2. Aufl. 1961.
Handbuch des Deutschen	Staatsrechts. Herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma. Bd. I 1930, Bd. II 1932.
Hatschek, Julius	Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 2 Bde. 1922/23. (zitiert: Staatsrecht).
Hatschek, Julius	Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Erster Teil 1915. (zitiert: Parlamentsrecht).
Heckel, Johannes	Die Budgetverabschiedung, insbesondere die Rechte und Pflichten des Reichstags. in: HdbDStR Bd.II (1932), S. 392 ff.
Hennis, Wilhelm	Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. 1964.
Hensel, Paul	Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches. In: Annalen des Deutschen Reichs 1882, S. 1 ff.
Hesse, Konrad	Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. 1968.
Heydte, Friedrich August Freiherr von der	Staatsnotstand und Gesetzgebungsnotstand. In: Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Wilhelm Laforet anläßlich seines 75. Geburtstages (1952), S. 59 ff.

Hohoff, Theodor	Die Stellvertretung des Reichspräsidenten. Diss. Hamburg 1927.
Huber, Ernst Rudolf	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Bd. III Bismarck und das Reich. 1963.
Huber, Rudolf	Die Reichsminister. Ihre Rechtsstellung vor und nach der Revolution. Diss. Göttingen 1931. (zitiert: Reichsminister).
Hudde, Wilhelm	Die Geschäftsordnung des Bundesrates. Diss. Bonn 1960.
Huwar, Gerhard	Der Erlaß von Rechts- und Verwaltungsverordnungen durch den Bundespräsidenten. 1967.
Jellinek, Walter	Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz. VVDStRL 8 (1949) 1950, S. 3 ff.
Jellinek, Walter	Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. In: Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde. Abteilung I Staatskunde. Bd. II, Heft 2. 1926. (zitiert: Verfassung und Verwaltung).
Joël, Max	Das Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878. In: Annalen des Deutschen Reichs 1878, S. 761 ff. (zitiert: Stellvertretungsgesetz).
Joël, Max	Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem Staatsrecht. In: Annalen des Deutschen Reichs 1878, S. 402 ff. (zitiert: Substitutionsbefugnis).
Junker, Ernst Ulrich	Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. 1965.
Kaja, Helmut	Ministerialverfassung und Grundgesetz. Betrachtungen zur Organisationsgewalt des Bundeskanzlers. AöR 89 (1964), S. 381 ff.

Kiess, Adolf — Rechtsverordnung und Satzung. Unterschiede und Stellung im geltenden Verfassungsrecht. Diss. Tübingen 1960.

Kimminich, Otto — Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. VVDStRL 25 (1966) 1967, S. 2 ff.

Klein, Franz — Grundgesetz und parlamentarische Staatssekretäre (Staatsminister). DVBl. 1965, S. 862 ff.

Klein, Franz — Die staatsrechtliche Stellung des Bundesministers der Finanzen. DVBl. 1962, S. 573 ff.

Klein, Friedrich — Grundgesetz und unmittelbarer Wechsel vom Mitglied der Bundesregierung zum Bundespräsidenten. Insbesondere: Amtsverlust des Bundeskanzlers infolge Annahme der Wahl zum Bundespräsidenten? Sonderdruck der "Blätter für deutsche und internationale Politik" zu Heft 6, 1959.

Knöpfle, Franz — Das Amt des Bundespräsidenten in der Bundesrepublik Deutschland. DVBl. 1966, S. 713 ff.

Knöpfle, Franz — Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs. DVBl. 1965, S. 857 ff. und S. 925 ff.

Köttgen, Arnold — Bundesregierung und Oberste Bundesbehörden. DÖV 1954, S. 4 ff.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar). Bearbeitet von Hans Jürgen Abraham u.a. Loseblattausgabe. 1950 ff. Zweitbearbeitung 1964 ff. (Art. 54 - 69: auf dem Stand der Erstbearbeitung 1950 ff.).

Kröner, Walter — Die Stellvertretung des Reichskanzlers in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrats und als Reichsminister. Diss. Greifswald 1913.

Küchenhoff, Erich	Mißtrauensantrag und Vertrauensfrage - Ersuchen. Zwei zulässige Mittel parlamentarischer Regierungskontrolle mit unterschiedlichen Funktionen. DÖV 1967, S. 116 ff.
Küchenhoff, Erich	Präsentationskapitulation des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten. DÖV 1966, S. 675 ff.
Laband, Paul	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. I 1911.
Lechner, Hans	Bundesverfassungsgerichtsgesetz. 2. Aufl. 1967.
Lechner, Hans Hülshoff, Klaus	Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane mit Anmerkungen, Erläuterungen, Hinweisen und Sachregister. 2. Aufl. 1958.
Leibholz, Gerhard	Reichsregierung und Reichsministergesetz. DJZ 1930, Sp. 1349 ff.
Leisner, Walter	Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung. Betrachtungen zur möglichen selbständigen Begrifflichkeit im Verfassungsrecht. 1964.
Lepper, Manfred	Die verfassungsrechtliche Stellung der militärischen Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat. 1962.
Liedtke, Helmut	Der Begriff "Richtlinien der Politik" im Sinne des Artikels 65 des Bonner Grundgesetzes. Diss. Münster 1962.
Loewenstein, Karl	Verfassungslehre. 1959.
Luther, Hans	Vor dem Abgrund 1930 - 1933. Reichsbankpräsident in Krisenzeiten. 1964.
von Mangoldt, Hermann	Das Bonner Grundgesetz. 1953.

von Mangoldt,Hermann Klein, Friedrich	Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. Bd. II 1964.
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 15. Aufl. 1966.
Maunz, Theodor	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht. II. Inhalt und Anwendung des Begriffs. BayVbl. 1956, S. 257 (260 ff.).
Maunz, Theodor Dürig, Günter	Grundgesetz. Kommentar. Loseblattausgabe. Bd. I und II. 1958 ff.
Maurer, Hartmut	Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht? DÖV 1966, S. 665 ff.
Menzel, Eberhard	Ermessensfreiheit des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister? DÖV 1965, S. 581 ff.
Menzel, Eberhard	Die heutige Auslegung der Richtlinien-Kompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht? In: Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag. Bd. II Staats- und Verfassungsrecht. 1966, S. 877 ff.
Mercker, Reinhold	Das Wehrrecht im Grundgesetz. Zum Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.März 1956 (BGBl. I S. 111). Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 107 vom 6. Juni 1956.
Meyer, Georg Anschütz, Gerhard	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1914 - 1919. (Teil I 1914; Teil II 1917; Teil III 1919).
Meyer-Dalheuer	Probleme der Bundeswehrverwaltung. DVBl. 1957, S. 185 ff.
Morsey, Rudolf	Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 - 1890. 1957.
Müller-Freienfels, Wolfram	Die Vertretung beim Rechtsgeschäft. 1955.
Münch, Fritz	Die Bundesregierung. 1954.

Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Systematische Darstellung und kritische Würdigung. 1950.
Obermayer, Klaus	Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden. JZ 1956, S. 625 ff.
Parlamentarischer Rat.	Drucksachen des Parlamentarischen Rates. Hektographiert. Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe (zitiert: PR-Drucksache).
Parlamentarischer Rat.	Organisationsausschuß. Wortprotokolle. Bibliothek des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe. (zitiert: Wortprotokolle).
Parlamentarischer Rat.	Stenographischer Bericht (scil. des Plenums). 1949. (zitiert: Steno-Bericht).
Parlamentarischer Rat.	Verhandlungen des Hauptausschusses. 1948/49. (zitiert: HA-Verhandlungen).
Paterok, Norbert	Die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundespräsidenten durch den Präsidenten des Bundesrates, Artikel 57 GG. Diss. München 1966.
Plaum, Wolfgang	Inkompatibilitätsprobleme bei der Bildung bzw. Umbildung der Bundesregierung. DVBl. 1958, S. 452 ff.
Plaum, Wolfgang	Inkompatibilitätsprobleme bei der Bildung der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen. Kann der Finanzminister von NRW gleichzeitig Stellvertretender Ministerpräsident sein? Eine Ergänzung zu den Ausführungen im DVBl. 1958, S. 452 ff. DÖV 1960, S. 536 ff.
Plaum, Wolfgang	Die Unzulässigkeit der Personalunion zwischen den Ämtern des Stellvertreters des Bundeskanzlers ("Vizekanzlers") und des Bundesministers der Finanzen nach dem Grundgesetz, der Reichshaushaltsordnung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung. Diss. Münster 1957. (zitiert: Diss.).

Poetzsch-Heffter, Fritz	Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919. Ein Handbuch für Verfassungsrecht und Verfassungspolitik. 3. Aufl. 1928. (zitiert: Reichsverfassung).
Poetzsch-Heffter, Fritz	Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung. In: HdbDStR Bd. I (1930), S. 511 ff.
Poetzsch-Heffter, Fritz	Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. JöR 13 (1925), S. 1 ff.; 17 (1929), S. 1 ff.; 21 (1933/4), S. 1 ff.
Pünder, Hermann	Politik in der Reichskanzlei. Aufzeichnungen aus den Jahren 1929 - 1932. Herausgegeben von Thilo Vogelsang. 1961.
Rasch, Ernst	Die Festlegung und Veränderung staatlicher Zuständigkeiten (Delegation, Mandat, Ausfüllung von Rahmenbestimmungen). DÖV 1957, S. 337 ff.
Reifenberg, Gerhard Alois	Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen. Diss. Göttingen 1958.
Roemer, Walter	Die neue Wehrverfassung. JZ 1956, S. 193 ff.
Rosenthal, Eduard	Die Reichsregierung. Eine staatsrechtliche und politische Studie. Erweiterter Abdruck aus der Festschrift für August Thon. 1911.
Rumpelt, Karl	Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Diss. Breslau 1907.
Saldern, Adelheid von	Hermann Dietrich - ein Staatsmann der Weimarer Republik. 1966.
Sattler, Andreas	Vertrauensfrage - Ersuchen und Art. 67 GG. Zugleich eine Erwiderung zum Aufsatz von Erich Küchenhoff in DÖV 1967, 116 ff. DÖV 1967, S. 765 ff.

Schäfer, Hans	Strukturgrundlagen der Bundesregierung. Richtlinienkompetenz des Regierungschefs, Kabinettsystem und Ressortprinzip. Vortrag zum zehnjährigen Bestehen der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie von Rheinland-Pfalz in Mainz am 26.10.1965. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1965, Nr. 175 vom 3.11.1965, S. 1409 f. und Nr. 176 vom 4.11.1965, S. 1418 ff.
Scheuner, Ulrich	Der Bereich der Regierung. In: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag. 15. Januar 1952. 1952, S. 253 ff.
Scheuner, Ulrich	Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre. In: Staatsverfassung und Kirchenordnung. Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag am 15. Januar 1962. 1962, S. 225 ff.
Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1967.
Schmitt, Carl	Die Stellvertretung des Reichspräsidenten (1933). In: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954. Materialien zu einer Verfassungslehre. 1958, S. 351 ff.
Schneider, Hans	Autonome Satzung und Rechtsverordnung. Unterschiede und Übergänge. In: Festschrift für Philipp Möhring zum 65. Geburtstag am 4. September 1965. 1965, S. 521 ff.
Schneider, Hans	Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben. In: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag. 15. Januar 1952. 1952, S. 303 ff.
Schneider, Hans	Die Regierungsbildung nach dem Bonner Grundgesetz. NJW 1953, S. 1330 ff.

Schornstein, Hans J.	Organpersönlichkeit und Organkompetenz. Eine dogmengeschichtliche und rechtsdogmatische Untersuchung. 1933.
Schüle, Adolf	Die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat. In: Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen. Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag am 21. Januar 1954 gewidmet. 1954, S. 441 ff.
Schwarz	Eine Lücke in der Reichsverfassung. DJZ 1920, Sp. 219 f.
Schwarz	Der Stellvertreter des Reichspräsidenten. DRiZ 1933, S. 8 f.
Schwarz	Der Vizekanzler des Deutschen Reiches. DJZ 1928, Sp. 965 ff.
Schweitzer, G.B.	Aktuelle Probleme des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechts. NJW 1956, S. 84 ff.
Seifert Geeb	siehe: Das Deutsche Bundesrecht.
Seydel, Max von	Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
Siegert, Felix Robert	Das Verhältnis des Reichspräsidenten zum Reichskanzler nach der Reichsverfassung vom 11.VIII.1919 und die Stellvertretung des Reichspräsidenten im Falle kürzerer Behinderung. Diss. Breslau 1923.
Smend, Rudolf	Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform (1923). Jetzt in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. 1955, S. 68 ff.
Smend, Rudolf	Die Stellvertretung des Reichskanzlers. Eine Studie zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Reichsstaat s rechts. Annalen des Deutschen Reichs 1906, S. 321 ff. (zitiert: Stellvertretung).

Smend, Rudolf — Verfassung und Verfassungsrecht (1928). Jetzt in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. 1955, S. 119 ff.

Staudingers Kommentar — zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Bd. III (Sachenrecht), Teil 1 (§§ 854 - 1017). Erläutert von Hans Berg, Josef Ring, Günther Seufert. 11. Aufl. 1956.

Stellvertretung im Oberbefehl. Referate und Diskussionsbeiträge auf einer Arbeitstagung der Hochschule für Politische Wissenschaften. 1966.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages. 1871 ff.

Stier-Somlo, Fritz — Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. I 1924.

Sturm, Gerd — Die Inkompatibilität. Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht. 1967.

Thorwald, Jürgen — Gebrechliche Männer im Weißen Haus. Die Leiden amerikanischer Präsidenten. Der Spiegel 1968, Nr. 12 vom 18.3.1968, S. 140 ff.

Triepel, Heinrich — Delegation und Mandat im öffentlichen Recht. Eine kritische Studie. 1942.

Ule, Carl Hermann — Der Wehrbeauftragte des Bundestages. JZ 1957, S. 422 ff.

Unruh, Georg Christoph von / Quaritsch, Helmut — Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat. VVDStRL 26 (1967) 1968, S. 157 ff.

Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948. 1948. (zitiert: Herrenchiemsee-Bericht).

Vialon, Friedrich Karl	Haushaltsrecht. - Haushaltspraxis - . Systematische Einführung. Übersicht über das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Grundsätze des Gemeindehaushaltsrechts. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes. 2. Aufl. 1959.
Wahrig, Gerhard	Das Große Deutsche Wörterbuch. 1966.
Weisser, Georg	Die Stellvertretung des Reichspräsidenten unter Berücksichtigung des ausländischen Staatsrechts. Diss. Kiel 1926.
Westenberger, Wilhelm L.	Die Stellvertretung im Verwaltungsrecht. Diss. Mainz 1962.
Wick, Georg von	Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Bundesregierung. 1957.
Wick, Georg von	Die Verantwortung der Bundesminister. DÖV 1956, S. 113 ff.
Wöckel, Heribert	Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht. I. Die Entwicklung des Begriffs. BayVBl. 1956, S. 257 ff.
Wolff, Hans J.	Organschaft und Juristische Person. Untersuchungen zur Rechtstheorie und zum öffentlichen Recht. Bd. II Theorie der Vertretung (Stellvertretung, Organschaft und Repräsentation als soziale und juristische Vertretungsformen). 1934. (zitiert: Theorie der Vertretung).
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch. 7. Aufl. 1968.
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht). Ein Studienbuch. 2. Aufl. 1967.
Wolff, Martin Raiser, Ludwig	Sachenrecht, Ein Lehrbuch. 10. Aufl. 1957.

Zinkeisen, Ulrich	Die Geschäftsordnung der Reichsregierung in ihrem Verhältnis zur Verfassung. Diss. Hamburg 1929.
Zitzlaff	Vize-Reichskanzler? DJZ 1922, Sp. 430 ff.
Zorn, Philipp	Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Bd. I Das Verfassungsrecht. 1895.
ohne Verfasser	Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister. AöR 76 (1950/51), S. 338 ff.

Abkürzungsverzeichnis

A.A., a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung(en)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art., Artt.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVbl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd., Bde.	Band, Bände
betr.	betreffend
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BMinG	Bundesministergesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BRV	Bismarcksche Reichsverfassung
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise

CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebenda	Verweis auf die jeweils vorhergehende Fundstelle
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Festg.	Festgabe
Festschr.	Festschrift
f., ff.	folgende (Seite, Seiten)
GeschO/BT	Geschäftsordnung des Bundestags
GeschO/BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GeschO/RReg	Geschäftsordnung der Reichsregierung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
Halbs.	Halbsatz
HChE	Entwurf des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben

i.d.F.	in der Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	Juristische Rundschau
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
l.	links, linker, linke
M.E., m.E.	meines Erachtens
n.F.	neue Fassung
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer(n)
o.J.	ohne Angabe des Erscheinungsjahres
Rndnr.	Randnummer(n)
r.	rechts, rechter, rechte
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RHO	Reichshaushaltsordnung
RMinBl.	Reichsministerialblatt
RMinG	Reichsministergesetz
S.	Seite(n)
s.	siehe
scil.	scilicet (d.h.; nämlich)
Sp.	Spalte(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Sten.Ber.d.RT	Stenographische Berichte des Deutschen Reichstages

StGB	Strafgesetzbuch
StVG	Stellvertretungsgesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.a.	und andere
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Vorbem.	Vorbemerkung(en)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer(n)

"Zur Vertretung allgemein: Wenn wir hier um die Ecke gehen würden zum nächsten Polizeirevier und fragen würden: 'Wer ist der Chef, wer ist sein Vertreter?' würden wir eine präzise Antwort kriegen, auch eigentlich wohl bei jeder Kompanie. Und wir hämmern unseren Studenten im zweiten Semester ein: wenn ihr eine Institution macht, so sorgt dafür, daß auch eine Vertretung geregelt ist, das gehört zusammen wie der Wind und das Meer. Erinnern Sie sich, an sich war die Vertretung des Präsidenten der Vereinigten Staaten klar: der Vizepräsident; 93 Minuten hat es gedauert, bis er vereidigt war. Und vereidigt hat ihn die erstbeste greifbare, wir würden sagen Amtsrichterin. Und demgegenüber sind wir im deutschen Staatsrecht ganz merkwürdig - und ich möchte schon sagen verwegen - lax bei Vertretungsregelungen." 1)

Einleitung

Das Grundgesetz hat die Stellung des Regierungschefs im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung entscheidend gestärkt. Wegen seiner demokratischen Legitimation durch parlamentarische Wahl, wegen der Zuweisung der Richtlinienkompetenz und des materiellen Kabinettsbildungsrechts sowie der Tatsache, daß allein gegen ihn die parlamentarische Verantwortlichkeit in der Form des konstruktiven Mißtrauensvotums geltend gemacht werden kann, ist der Bundeskanzler aus dem Kreis der Bundesminister verfassungsrechtlich hervorgehoben

1) Günter Dürig in: Stellvertretung im Oberbefehl, S. 21.

und zum leitenden Staatsmann der Bundesrepublik geworden.

In einem solchen Regierungssystem verdient die Stellvertretung des Regierungschefs besonderes Interesse. Die politische Stabilität, die durch eine "Kanzlerdemokratie" erreicht werden soll, muß auch für den Fall gesichert werden, daß der Kanzler aus irgendeinem Grund in der Regierung ausfällt. Das ist nur möglich, wenn seine Stellvertretung rechtlich geregelt ist. Die Rechtsordnung muß Lösungen für die Fragen bereitstellen, wer Stellvertreter des Bundeskanzlers ist, wie dieser Stellvertreter berufen wird, unter welchen Voraussetzungen er tätig werden darf und welche Befugnisse ihm zustehen sollen. Die vorliegende Arbeit hat sich zur Aufgabe gestellt, die dabei auftretenden Fragen zu klären.

Das Rechtsinstitut der Stellvertretung des Bundeskanzlers ist in der Verfassung und in der Geschäftsordnung der Bundesregierung nur unvollkommen normiert. Die Verfassung legt lediglich fest, daß der Bundeskanzler einen der Bundesminister zu seinem Stellvertreter ernennen muß (Art. 69 Abs. 1 GG). Die Voraussetzungen, unter denen der Stellvertreter tätig wird, und die Befugnisse, die ihm unter diesen Voraussetzungen zustehen, werden in der Geschäftsordnung geregelt. Diese Regelung ist jedoch unklar und in sich widersprüchlich. Die rechtliche Ausgestaltung des Amtes ergibt sich daher erst durch eine Auslegung der zugrunde liegenden Rechtsnormen.

Damit ist bereits die Methode der Untersuchung angesprochen. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf eine staatsrechtliche Untersuchung, bei der die Stellvertretung des Bundeskanzlers nach dem

geltenden Verfassungsrecht der Bundesrepublik dargestellt wird. Eine solche Betrachtungsweise schließt nicht aus, daß die normativen Regelungen kritisch gewürdigt werden. Als politisches Recht muß das Staatsrecht dabei auf die politische Wirklichkeit eingehen. In der Staatspraxis ergeben sich Fragen, für die das Staatsrecht Lösungen finden muß. Diese Lösungen werden hier jedoch nicht induktiv aus den Erscheinungen der politischen Praxis, sondern deduktiv aus den zugrunde liegenden Normen entwickelt. Die politische Praxis bietet nur das Anschauungsmaterial, um zu realistischen und praktikablen Lösungen zu gelangen, die den Eigengesetzlichkeiten des Regierungsbereichs gerecht werden. Oberster Maßstab, an dem jede Lösung gemessen wird, bleibt aber immer das Grundgesetz.

Der Aufbau folgt aus der Themenstellung. Zunächst wird die geschichtliche Entwicklung der Stellvertretung geschildert. Danach werden die Rechtsgrundlagen entwickelt. Es folgen Ausführungen zu der Frage, wer zum Stellvertreter des Bundeskanzlers berufen und wie das Amt des Stellvertreters ausgestaltet ist. Im dritten Teil werden die Voraussetzungen aufgezeigt, bei deren Eintritt der Stellvertreter tätig wird. Schließlich werden die Wirkungen der Stellvertretung, die Befugnisse des Stellvertreters und seine Verantwortlichkeit, untersucht. Bei der Erörterung all dieser Fragen wird das Rechtsinstitut der Stellvertretung immer konkret in Bezug auf den Bundeskanzler gesehen, an dessen Stelle der Stellvertreter handelt.

Erster Teil: Die Grundlagen der Untersuchung

Im ersten Teil der Arbeit werden die Grundlagen dargestellt, auf denen die weitere Untersuchung aufbaut. Zunächst wird die geschichtliche Entwicklung der Stellvertretung des Regierungschefs seit der Reichsgründung geschildert. Dabei zeigt sich, daß bestimmte Fragestellungen unabhängig von dem jeweiligen Regierungssystem bei jeder Regelung einer solchen Stellvertretung auftreten. Die Lösungen, die für diese Probleme gefunden worden sind, sollen später bei der Untersuchung des geltenden Rechts aufgegriffen werden. Ausgangspunkt für die Darstellung des geltenden Rechts sind aber die bestehenden Rechtsgrundlagen. Diese werden im Anschluß an den geschichtlichen Abschnitt erörtert.

1. Abschnitt: Die geschichtliche Entwicklung der Stellvertretung seit der Reichsgründung

I. Die Stellvertretung des Reichskanzlers unter der Reichsverfassung von 1871

Unter der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871 (BRV)[1] wurde der Reichskanzler ohne jede Mitwirkung des Reichstags vom Kaiser ernannt und entlassen (Art. 15 Abs. 1 BRV). Dem Reichstag gegenüber war er zwar parlamentarisch verantwortlich (Art. 17 Satz 2 BRV), jedoch konnte der Reichstag seine Entlassung nicht erzwingen. Der Reichsverfassung lag das konstitutionell-monarchische, nicht das parlamentarische Regierungssystem zugrunde.

Der Kanzler hatte eine doppelte Funktion: Er war

---

1) Verfassung des Deutschen Reichs vom 16.4.1871 (RGBl. S. 64).

verantwortlicher Reichsminister (Art. 17 Satz 2 BRV) und Vorsitzender des Bundesrats (Art. 15 Abs. 1 BRV). Die Verfassung sah kein kollegiales Reichsministerium vor; der Kanzler war der einzige selbständige und verantwortliche Reichsminister. In dieser Eigenschaft war er nicht nur für die Richtlinien der Politik, sondern auch für alle Ressortfragen zuständig. Die Staatssekretäre, welche die Reichsämter, das heißt die Zentralbehörden des Reiches, führten, waren seine Untergebenen, nicht seine Kollegen[2].

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund ist die Stellvertretung des Reichskanzlers zu sehen.

1. Die Rechtslage nach der Reichsverfassung

Die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister, die hier allein interessiert, war in der Verfassung nicht geregelt. Art.15 Abs. 2 BRV, nach dem sich der Reichskanzler "durch jedes andere Mitglied des Bundesrats vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen" konnte, bezog sich nur auf den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte

---

2) Zum Regierungssystem der Reichsverfassung im einzelnen vgl. Huber, S. 820 ff.

des Bundesrats (Art. 15 Abs. 1 BRV)[3]. Die andere Seite der Doppelstellung des Reichskanzlers, seine Funktion als einziger verantwortlicher Reichs-

---

3) Das war die Ansicht der ganz überwiegenden Lehre jener Zeit, vgl. Laband I, S. 383 zu Anm. 2; Meyer-Anschütz, S. 529 Anm. 3; Zorn I, S. 252; Seydel, Anm. zu Art. 15 (S. 170); Haenel, S. 32 ff.; Smend, Stellvertretung, S. 323 ff.; Rumpelt, S. 1 ff.; Dainert, S. 5 ff.; Beerholdt, S. 4 ff.; Kröner, S. 9 ff. Diese Autoren konnten sich dabei auf die Entstehungsgeschichte und den systematischen Standort jener Vorschrift berufen. Nach dem preußischen Entwurf zur Norddeutschen Bundesverfassung, deren Regelung die Bismarcksche Reichsverfassung später übernommen hatte, sollte der Bundeskanzler (der spätere Reichskanzler) nur den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte des Bundesrats erhalten. Er war durchaus mit dem preußischen Präsidialgesandten beim Deutschen Bund in Frankfurt zu vergleichen, dem noch zusätzlich der Vorsitz des Gremiums übertragen wurde (vgl. die bekannte Reichstagsrede Bismarcks vom 5.3.1878, abgedruckt bei Eppstein-Bornhak, S. 401 f.). Die Exekutive sollte teils von den Ministern der preußischen Hegemonialmacht, teils von den Ausschüssen des Bundesrats wahrgenommen werden. Die Substitutionsbefugnis des Art. 15 Abs. 2 BRV konnte sich nur auf die Geschäfte des Art. 15 Abs. 1 beziehen. Erst durch das bekannte Amendement des Abgeordneten von Bennigsen zu Art. 18 des Entwurfs (später Art. 17 BRV) wurde ein verantwortliches Reichsministerium geschaffen, was in Art. 17 der Verfassung nur unvollkommen zum Ausdruck kam. Vgl. zur Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift Morsey, S. 19 ff.; Huber, S. 658 ff. und 822 f. - Die Gegenmeinung (Hensel, S. 3 ff., 56 f. und Joël, Substitutionsbefugnis, S. 403 ff.) begründete ihre Auffassung lediglich mit dem folgenden Argument: Dadurch, daß im Reichstag ein Änderungsantrag mit dem Ziel, in den jetzigen Art. 15 Abs. 1 hinter "Leitung der Geschäfte" den Zusatz "des Bundesrats" aufzunehmen, abgelehnt worden sei, sei das Gegenteil beschlossen worden.

minister, die in Art. 17 BRV zum Ausdruck kam, wurde von Art. 15 Abs. 2 BRV nicht erfaßt[4]. In der Staatspraxis ging man zunächst gleichwohl davon aus, daß eine Stellvertretung auch in den ministeriellen Geschäften auf Grund des Art. 15 Abs. 2 BRV zulässig sei[5]. So ließ sich Bismarck durch den Präsidenten des Reichskanzleramtes, den er zu seinem Stellvertreter im Vorsitz des Bundesrats ernannt hatte, auch in der Gegenzeichnung

---

4) Auch nach Annahme des Amendements von Bennigsens zu dem späteren Art. 17 BRV hat sich nach damaliger herrschender Lehre an der ursprünglichen Bedeutung des Art. 15 nichts geändert. Der Vorsitz im Bundesrat stand dem Reichskanzler weiterhin wie nach der ursprünglichen Verfassungskonzeption nicht als Reichsorgan (als Reichskanzler) zu; er war vielmehr ein Vorrecht der Hegemonialmacht Preußen, vgl. Laband I, S. 279; Smend, Stellvertretung, S. 323 f. und Meyer-Anschütz, S. 487 f. zu Anm. 6. - Nach Haenel (S. 24 ff.) hatte sich dagegen durch die Annahme des Amendements auch die Stellung des Reichskanzlers als Bundesratsvorsitzender gewandelt; der Bundesratsvorsitz sei nunmehr mit der Eigenschaft als Reichskanzler verfassungsmäßig verbunden gewesen. Die "Leitung der Geschäfte" (Art. 15 Abs. 1 BRV) umfasse daher auch Geschäfte außerhalb des Bundesrats (insoweit ebenso Hensel, S. 4, 9 f. und 24; aus heutiger Sicht Huber, S. 826 und 854 f.). Mit dieser Deutung des Art. 15 Abs. 1 BRV sei jedoch die Substitutionsbefugnis des Art. 15 Abs. 2 nach Sinn und Absicht der Verfassungsbestimmung nicht zu vereinbaren. Art. 15 Abs. 2 beziehe sich nach wie vor nur auf den Vorsitz im Bundesrat (vgl. Haenel, S. 32 ff. (34 f.); anders Hensel, der insoweit der Argumentation von Joël folgt: S. 56 ff. (57 Anm. 2)).

5) Vgl. Morsey, S. 302 mit weiteren Nachweisen.

vertreten[6]. Diese Praxis wurde vom Reichstag bis zum Jahr 1877 nicht beanstandet[7].

Als der Reichskanzler im April 1877 mit kaiserlicher Genehmigung seine Stellvertretung hinsichtlich der auswärtigen Angelegenheiten dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes und für die inneren Angelegenheiten dem Präsidenten des Reichskanzleramtes übertrug[8], wurde die Zulässigkeit dieser Regelung im Reichstag mit der Begründung bestritten, das Prinzip der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sei beeinträchtigt[9]. Dies war der Anlaß, die Stellvertretung durch ein besonderes Gesetz zu regeln.

---

6) Vgl. Smend, Stellvertretung, S. 322; Rosenthal, S. 32 f. Für die Zeit seiner Beurlaubung übertrug der Reichskanzler am 17.5.1872 mit kaiserlicher Genehmigung seine Vertretung dem Präsidenten des Reichskanzleramtes. Dabei erfolgte eine formelle Mitteilung an den Reichstag (vgl. Sten.Ber.d.RT 1872 Bd. I, S. 453).

7) Vgl. Morsey, S. 302.

8) Wobei wiederum dem Reichstag formell Anzeige davon erstattet wurde, vgl. Sten.Ber.d.RT 1877 Bd. I, S. 369.

9) Vgl. Morsey, S. 302 f.; Smend, Stellvertretung, S. 322. Gleichwohl ließ sich Bismarck während seines langen Urlaubs auf seinem Gut Varzin vom April 1877 bis zum Februar 1878 weiterhin vertreten, vgl. Morsey, S. 303 zu Anm. 14.

2. Die Rechtslage nach dem Stellvertretungsgesetz

Das "Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers" vom 17.3.1878 (StVG)[10] betraf nur die Stellvertretung des Reichskanzlers als Reichsminister[11]; die Bestimmung des Art. 15 der Reichsverfassung (Stellvertretung des Bundesratsvorsitzenden) blieb ausdrücklich unberührt (§ 4 StVG).

Nach § 2 StVG wurden zwei Arten von Stellvertretern unterschieden: ein Gesamtstellvertreter oder Ge-

---

10) Gesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17.3.1878 (RGBl. S. 7). - Das Gesetz hatte folgenden Wortlaut:

"§ 1. Die zur Gültigkeit der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers erforderliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sowie die sonstigen demselben durch die Verfassung und die Gesetze des Reichs übertragenen Obliegenheiten können nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt.

§ 2. Es kann ein Stellvertreter allgemein für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten des Reichskanzlers ernannt werden. Auch können für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Theilen ihres Geschäftskreises beauftragt werden.

§ 3. Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen.

§ 4. Die Bestimmung des Artikel 15 der Reichsverfassung wird durch dieses Gesetz nicht berührt."

11) Smend, Stellvertretung, S. 328; Laband I, S. 384.

neralstellvertreter ("Vizekanzler")[12] für den gesamten Umfang der Geschäfte des Reichskanzlers und Spezial- oder Ressortstellvertreter für einzelne Geschäftsbereiche. Dem Generalstellvertreter sollten im Behinderungsfalle alle Befugnisse des Kanzlers zustehen. Eine Einschränkung der Kompetenzen bei der Ernennung galt als unzulässig[13]. Jedoch konnte der Kanzler auf Grund von § 3 StVG jede Amtshandlung während eines Vertretungsfalles selbst vornehmen. In der Auswahl der Person des Generalstellvertreters war er frei. Insbesondere mußte dieser nicht Chef einer obersten Reichsbehörde sein[14]. In der Praxis entwickelte sich jedoch die Übung, den Staatssekretär des Reichsamtes des Inneren mit diesem Amt zu betrauen[15].

Zu Spezialstellvertretern für einzelne Geschäftsbereiche konnten nach § 2 StVG die "Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden", die sich in der "eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs" befanden, d.h. die Staatssekretäre der Reichsämter, ernannt werden.

---

12) Die Bezeichnung "Vizekanzler" war keine offizielle Amtsbezeichnung, hatte sich jedoch im Dienstgebrauch eingebürgert, vgl. Huber, S. 824 Anm. 11. - Nach Eschenburg (Vizekanzler, S. 45) hat erst Helfferich, seit 1916 Stellvertreter des Reichskanzlers Bethmann-Hollweg, diese Anrede durchgesetzt.

13) Vgl. Kröner, S. 30; Smend, Stellvertretung, S. 328.

14) Vgl. Laband I, S. 384 Anm. 3.

15) Vgl. Laband I, S. 384 Anm. 3. Der erste Generalstellvertreter nach Erlaß des Stellvertretungsgesetzes, Otto Fürst zu Stolberg-Wernigerode (1878-1881), verwaltete kein eigenes Ressort, vgl. Huber, S. 824. - Ein Verzeichnis der Inhaber dieses Amtes findet sich bei Huber, S. 824 Anm. 15.

Solche "Stellvertretungsämter"[16] waren z.B.[17] das Reichsamt des Inneren, das Auswärtige Amt, das Reichsjustizamt, das Reichspostamt und das Reichseisenbahnamt[18]. Die Stellvertretungsbefugnis war nicht automatisch mit dem Amt verbunden, sondern mußte zusätzlich persönlich verliehen werden[19]. Sie reichte höchstens so weit wie der jeweilige Geschäftsbereich, konnte aber auch auf Teile des Ressorts beschränkt werden (§ 2 StVG).

Die Stellvertreter (und zwar sowohl der Generalals auch die Spezialstellvertreter) wurden "in Fällen der Behinderung" des Kanzlers ernannt (§ 1 StVG). Nach dem Entwurf des Stellvertretungsgesetzes sollten die Vertreter "für Fälle der Behinderung" berufen werden[20]. Der Unterschied beider Formulierungen ist offensichtlich. Nach dem Entwurf sollte für künftige Behinderungsfälle vorgesorgt werden. Nach der endgültigen Fassung des Gesetzes dagegen sollten die Stellvertreter ad hoc, von Fall zu Fall ernannt werden. Dadurch wollte man vermeiden, daß die Institution der Stellvertreter zu

---

16) Die Bezeichnung "Stellvertretungsämter" stammt von Haenel, vgl. Zorn I, S. 260 Anm. 19.

17) In der Literatur wurde ausführlich erörtert, welche Reichsämter für eine Spezialstellvertretung in Betracht kamen, vgl. z.B. Dainert, S. 43 ff. Die Frage interessiert in unserem Zusammenhang nicht.

18) Diese Ämter hatten sich durch Aussonderung aus dem Reichskanzleramt, der zentralen Verwaltungsbehörde des Reichs, entwickelt. Zu ihrer Entstehungsgeschichte s. Morsey, S. 63 ff.

19) Vgl. Laband I, S. 385.

20) Vgl. Beerholdt, S. 21 ff.

einer dauernden Einrichtung würde[21]. Diese Absicht des Gesetzgebers wurde in der Praxis jedoch nicht beachtet. Der Fall der Behinderung wurde nicht nur bei "persönlichen" Gründen angenommen, die jemanden zeitweilig an der Ausübung seiner Dienstgeschäfte hindern (etwa Krankheit, Urlaub, sonstige Abwesenheit)[22]. Vielmehr sollten auch "sachliche" Gründe genügen, insbesondere Arbeitsüberlastung oder mangelnde technische Kenntnisse des Kanzlers in besonderen Geschäftsbereichen (etwa Post- und Telegraphenwesen)[23]. Der Kanzler, dessen Geschäfte mit der Entwicklung des Reiches ständig angewachsen waren, sollte entlastet werden. Praxis und Lehre gingen demnach von einer ständigen Behinderung des Kanzlers aus. Durch diese Auslegung des Gesetzes entwickelten sich die Ämter der Stellvertreter zu Dauereinrichtungen[24]. Das traf auch für das Amt des Generalstellvertreters zu. Dessen Ernennung konnte zwar an sich nicht mit einer Überlastung des Kanzlers motiviert werden, denn das Ressort des Generalstellvertreters hatte gemäß § 2 StVG den gleichen Umfang wie das des Kanzlers; eine Behinderung des Kanzlers wegen Überlastung hätte daher in gleicher Weise für den Generalstellvertreter zugetroffen. Die Praxis setzte sich jedoch über diesen Widerspruch hinweg[25].

---

21) Siehe Beerholdt, S. 22; Kröner, S. 28.

22) Vgl. Smend, Stellvertretung, S. 333; Dainert, S. 30 f.

23) Siehe Smend, Stellvertretung, S. 333; Dainert, S. 31; Zorn I, S. 263 f.; Beerholdt, S. 23; Kröner, S. 28 f.; Rumpelt, S. 25 f.

24) Huber, S. 823 f.; Smend, Stellvertretung, S. 333.

25) Vgl. Smend, Stellvertretung, S. 333; Zorn I, S. 264 zu Anm. 29; Dainert, S. 39. - Die Gegenzeichnung wurde bald vom Kanzler, bald vom Vizekanzler vorgenommen, vgl. z.B. RGBl. 1879, S. 14, 17, 20.

Die Ernennung der Stellvertreter wurde auf Antrag des Kanzlers vom Kaiser vorgenommen. In dem Antrag des Kanzlers auf Ernennung lag nach damaliger Auffassung zugleich die Feststellung seiner Behinderung[26]. Mit bindender Wirkung nach außen erfolgte diese Feststellung allerdings erst mit der Ernennung der Stellvertreter durch den Kaiser. Der Formalakt der Ernennung enthielt den authentischen Ausspruch, daß die Voraussetzungen der Ernennung vorlagen[27].

Unter "Behinderung" faßte man auch den Fall der vorzeitigen Erledigung des Amtes[28]. Die damalige Lehre nahm an, daß die kaiserliche Ernennung der Stellvertreter und damit auch die Voraussetzungen der Ernennung über den Tod oder den Amtsverlust des Kanzlers hinaus wirksam blieben[29]. Dadurch wurde es ermöglicht, daß die Stellvertreter auch bei vorzeitiger Erledigung des Kanzleramtes dessen Befugnisse bis zur Ernennung des neuen Kanzlers wahrnehmen konnten, ein Fall, der durch eine "Behinderung" an sich nicht gedeckt war. War dagegen bei vorzeitiger Erledigung des Kanzleramtes ein Stellvertreter nicht vorhanden, so konnte der Kaiser keinen neuen Stellvertreter ernennen, da niemand die Ernennung hätte gegenzeichnen können[30].

Die Stellvertreter vertraten den Kanzler in der Ausübung seiner Befugnisse und Obliegenheiten. Wie § 1 StVG ausdrücklich klarstellte, galt das

---

26) Siehe Laband I, S. 384; Smend, Stellvertretung, S. 333; Dainert, S. 31 f. und 34 f.

27) Vgl. Smend, Stellvertretung, S. 333 f.; s. auch Dainert, S. 32 Anm. 3.

28) Vgl. Dainert, S. 37 f.; Smend, Stellvertretung, S. 334.

29) Smend, Stellvertretung, S. 334.

30) Dainert, S. 37 f.

auch für die Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen. Damit übertrug das Stellvertretungsgesetz den Stellvertretern die Verantwortung für ihre Amtsführung, soweit nicht der Kanzler gemäß § 3 StVG die Amtshandlung selbst vornahm[31]. In dieser Konsequenz lag eine bedeutsame Durchbrechung des Art. 17 der Reichsverfassung, wonach der Reichskanzler der alleinige Träger der politischen (parlamentarischen) Verantwortlichkeit für den gesamten Umfang der Reichsexekutive außerhalb des Bundesrates war[32]. Das in Art. 17 BRV zum Ausdruck kommende Prinzip der Zentralisation der Reichsexekutive wurde unter der Geltung des Stellvertretungsgesetzes allerdings weitgehend aufrecht erhalten. Da der Kanzler nach § 3 StVG auch während einer Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vornehmen durfte, behielt er sozusagen die Gesamtverantwortlichkeit[33]. Das galt auch hinsichtlich des Generalstellvertreters. Der Kanzler

---

31) Davon ging die ganz überwiegende Meinung in der Staatsrechtslehre der damaligen Zeit aus: Smend, Stellvertretung, S. 335 f.; Meyer-Anschütz, S. 531 zu Anm. 13; Beerholdt, S. 40 ff.; Rosenthal, S. 41; a.A. nur Adolf Arndt, S. 686. - Das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit war in der Reichsverfassung allerdings nicht voll durchgeführt. Der Kanzler konnte vom Reichstag nicht gestürzt werden, war jedoch immerhin verpflichtet, dem Reichstag für seine Amtsführung Rede und Antwort zu stehen, vgl. Laband I, S. 381 f.; Huber, S. 660 f. und 898 f. Erst gegen Ende des Bismarckreiches wurde durch Verfassungsänderung eine parlamentarische Regierung eingeführt, vgl. Apelt, S. 30 ff. und Huber, S. 907.

32) Das Stellvertretungsgesetz ist als verfassungsänderndes Gesetz unter Berücksichtigung des Art. 78 Abs. 1 BRV erlassen worden, vgl. Joël, Stellvertretungsgesetz, S. 762.

33) Man konnte den Kanzler dafür verantwortlich machen, daß er von der Befugnis des § 3 keinen Gebrauch gemacht hatte, vgl. Laband I, S. 385; Smend, Stellvertretung, S. 337; Dainert, S. 65.

konnte zwar bei der Ernennung dessen Zuständigkeiten nicht einschränken, weil diese den "gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten" des Reichskanzlers umfaßten; er konnte aber nach der Ernennung jedes Geschäft an sich ziehen (§ 3 StVG)[34].

Die politische Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes zeigt sich weniger bei dem Generalstellvertreter. Die Notwendigkeit einer solchen Institution für den Fall der persönlichen Behinderung des Regierungschefs ist offenkundig. Entscheidender für das Regierungssystem der Reichsverfassung waren die "Stellvertretungsämter" der Spezialstellvertreter, weil sie den Grundsatz des monokratischen Reichsministeriums zumindest relativierten[35].

Im Laufe der Entwicklung verselbständigten sich die Stellvertretungsämter immer mehr. Einmal genügte als "Behinderungsfall" bereits die Überlastung des Kanzlers und seine fehlenden technischen Kenntnisse in Spezialressorts. Zum anderen wurden die Reichsgeschäfte insgesamt immer umfangreicher und differenzierter. Hinzu kam die Praxis, die Staatssekretäre zu preußischen Bundesratsbevollmächtigten zu ernennen, was ihnen das Recht gab, im Reichstag zu erscheinen (vgl. Art. 9 BRV) und dort ihr Ressort

---

34) Vgl. Dainert, S. 36. Dagegen waren die Stellvertreter nicht verpflichtet, in Ausübung ihrer Tätigkeit Weisungen des Kanzlers zu befolgen. Das hätte sich mit ihrer Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag nicht vertragen, vgl. Smend, Stellvertretung, S. 337 zu Anm. 5; Dainert, S. 62 f.

35) Vgl. Dainert, S. 75 f.

zu vertreten[36]. Die selbständigen Reichsämter wurden die eigentlichen Träger der Reichsexekutive; die Bedeutung der Bundesratsausschüsse, die nach der Konzeption des Verfassungsentwurfs der Norddeutschen Bundesverfassung diese Funktion ausüben sollten, trat demgegenüber zurück[37]. Die Entwicklung zu einem kollegialen Reichsministerium - eine alte Forderung der Nationalliberalen Partei, die Bismarck immer abgelehnt hatte[38] - wurde unverkennbar[39]. Man hat demgemäß die Spezialstellvertreter auch als "verantwortliche Unterminister"[40] und "quasi Reichsminister"[41] bezeichnet. Die Unterschiede zu einem verantwortlichen kollegialen Ministerium blieben jedoch bestehen. Die Bedeutung der Stellvertreter beruhte nicht auf ihrer Stellung als Mitglieder eines Kollegiums, sondern auf dem Subordinationsverhältnis jedes einzelnen gegenüber dem Reichskanzler[42]. Die Spezialstellvertreter

---

36) Vgl. Morsey, S. 311; Rosenthal, S. 55 f. Diese Befugnis war in der Stellvertretung des Kanzlers als Reichsminister nicht enthalten, da auch der Kanzler nur in seiner Eigenschaft als Bundesratsvorsitzender das Recht hatte, von sich aus im Reichstag zu erscheinen, vgl. Rosenthal, S. 55 f. - Auf der anderen Seite hatte der Kanzler dadurch die Möglichkeit, unbequeme Staatssekretäre nach vorheriger Absprache mit einzelnen Abgeordneten dem Reichstag "preiszugeben", vgl. Morsey, S. 296.

37) Vgl. Morsey, S. 309.

38) Vgl. Morsey, S. 287 ff.

39) Am 9.4.1879 trat zum ersten Mal die Konferenz der Chefs der obersten Reichsämter zusammen. Ein Protokoll der Sitzung findet sich bei Goldschmidt, S. 250 ff.

40) Vgl. Laband I, S. 385.

41) So nannte sie Bismarck selbst, vgl. Morsey, S. 309 Anm. 46.

42) Vgl. Smend, Stellvertretung, S. 339 f.; s. auch Huber, S. 822 f. Die Bedeutung dieser Umstände verkennt Rosenthal (passim), der die Leiter der Stellvertretungsämter als Minister ansieht.

waren also Stellvertreter des Reichskanzlers, nicht Unterminister[43].

II. Die Stellvertretung des Reichskanzlers unter der Weimarer Reichsverfassung

Die Weimarer Reichsverfassung (WRV)[44] begründete ein parlamentarisches Regierungssystem mit einer kollegial zusammengesetzten Reichsregierung. Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister wurden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen (Art. 53 WRV). Reichskanzler und Reichsminister bedurften zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags; sie konnten durch ausdrückliches Mißtrauensvotum des Reichstags zum Rücktritt gezwungen werden (Art. 54 WRV).

Über die Stellvertretung des Reichskanzlers traf die Verfassung keine Bestimmung[45]. Bis zum Erlaß der Geschäftsordnung der Reichsregierung im Jahre 1924 war die Stellvertretung auch in sonstigen Normen nicht geregelt[46]. Gleichwohl ging die Staatspraxis davon aus, daß die Ernennung eines Stellvertreters zulässig sei[47]. In der Lehre war der Rechtsstatus dieser Vertreter allerdings umstritten; man war vielfach der Auffassung, zur Er-

---

43) Die Darstellung ihres Status ist daher für unsere Frage von Interesse.

44) Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.8. 1919 (RGBl. S. 1383).

45) Nur die Stellvertretung des Reichspräsidenten war in Art. 51 WRV geregelt.

46) Das Stellvertretungsgesetz von 1878 galt nach ganz überwiegender Meinung nicht fort, da wesentliche Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung entgegenstanden (Art. 178 Abs. 2 WRV), vgl. z.B. Siegert, S. 53 ff. (58); Hohoff, S. 27 ff.

47) Die meisten Regierungen bis zum Erlaß der Geschäftsordnung hatten einen offiziellen Stellvertreter des Reichskanzlers. - Eine Übersicht über die Zusammensetzung der verschiedenen Regierungen der Weimarer Republik gibt Poetzsch-Heffter, JöR 13 (1925), S. 1 (165 ff.); 17 (1929), S. 1 (103 f.) und 21 (1933/34), S. 1 (154 ff.).

nennung eines Stellvertreters für die verfassungsrechtlichen Befugnisse des Reichskanzlers sei eine Rechtsgrundlage erforderlich, die sich aus der Verfassung herleite. Ohne eine solche Rechtsgrundlage könne ein ernannter Stellvertreter den Reichskanzler allenfalls in dessen "administrativen" Funktionen vertreten[48].

Eine Rechtsgrundlage für die Stellvertretung des Reichskanzlers wurde erstmalig in § 7 der Geschäftsordnung der Reichsregierung von 1924[49] geschaffen, die auf Grund einer Ermächtigung in Art. 55 WRV[50] mit Genehmigung des Reichspräsidenten erlassen worden war. Verschiedene Autoren schlossen aus dem Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage, daß die Geschäftsordnung nur eine Regelung über den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte der Reichsregierung, jedoch keine Bestimmungen über die son-

---

48) Vgl. Siegert, S. 50 f. und 58 f.

49) Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3.5.1924 (RMinBl. S. 173), geändert am 14.4.1926 (RMinBl. S. 119). Der einschlägige § 7 GeschO/RReg, der den II. Abschnitt der Geschäftsordnung unter der Überschrift "Der Stellvertreter des Reichskanzlers" bildet, hat folgenden Wortlaut:
"Der Reichspräsident kann auf Vorschlag des Reichskanzlers einen der Reichsminister zum Stellvertreter des Reichskanzlers bestellen. Den Umfang der Vertretung bestimmt der Reichskanzler.
Für die Auswahl des Stellvertreters des Reichskanzlers ist weder die Führung eines bestimmten Ministeriums noch das Dienstalter maßgebend."

50) Art. 55 WRV lautete:
"Der Reichskanzler führt den Vorsitz in der Reichsregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer Geschäftsordnung, die von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt wird."

stigen Kompetenzen des Reichskanzlers und der Reichsminister treffen dürfe; sie wirke sozusagen nur nach innen, für den Bereich der Regierung[51]. Bei dieser Auslegung stellte sich ein besonderes Problem. Nach Art. 51 a.F. WRV wurde der Reichspräsident im Falle seiner Verhinderung und bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes zunächst durch den Reichskanzler vertreten[52]. Fraglich war, ob der nach der Geschäftsordnung der Reichsregierung ernannte Stellvertreter des Reichskanzlers auch den Reichspräsidenten gemäß Art. 51 a.F. WRV vertreten durfte, wenn der Reichskanzler selbst verhindert war[53]. Die überwiegende Meinung hielt die Ermächtigung durch Art. 55 WRV für ausreichend, eine solche Vertretung für zulässig[54]. Davon ging auch

---

51) Vgl. Zitzlaff, DJZ 1922, Sp. 430 f.; Schwarz, DJZ 1920, Sp. 219 und DJZ 1928, Sp. 965 (966 f.); Hohoff, S. 30 f.; Weisser, S. 58 f.

52) Bei voraussichtlich länger dauernder Verhinderung mußte die Vertretung durch ein Reichsgesetz geregelt werden, Art. 51 Abs. 1 Satz 2 a.F. WRV. Art. 51 WRV ist später durch verfassungsänderndes Gesetz vom 17.12.1932 (RGBl. I S. 547) dahingehend abgewandelt worden, daß der Reichspräsident immer durch den Präsidenten des Reichsgerichts vertreten werden sollte. Zu dieser Verfassungsänderung Carl Schmitt, aaO.; Schwarz, DRiZ 1933, S. 8 und Bredt, DJZ 1933, Sp. 169, alle passim.

53) Vgl. dazu insbesondere Weisser, S. 57 ff.; Hohoff, S. 27 ff.

54) Vgl. Giese, Art. 51 Anm. 2; Stier-Somlo, S. 603 f.; Poetzsch-Heffter, Reichsverfassung, Art. 51 Anm. 2 und HdbDStR I, S. 513; Anschütz, Art. 51 Anm. 4; Walter Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 81; Zinkeisen, S. 24 ff. A.A. die in Anm. 53 genannten Autoren und Hatschek, Staatsrecht, S. 543 f.; Schwarz, DJZ 1920, Sp. 219 und DJZ 1928, Sp. 965 (966 f.); Zitzlaff, DJZ 1922, Sp. 430 f.

die Staatspraxis aus[55].

Im Gegensatz zum Stellvertretungsgesetz von 1878 unterschied die Geschäftsordnung der Reichsregierung nicht verschiedene Arten von Stellvertretern; es gab nur den "Stellvertreter des Reichskanzlers"[56]. Dessen Amt war nicht als ständig zu besetzendes Amt ausgestaltet. Seine Ernennung, die auf Vorschlag des Reichskanzlers erfolgte, war vielmehr in das Ermessen des Reichspräsidenten gestellt[57].

Zum Stellvertreter konnte nur ein Reichsminister ernannt werden; die Vertretung durch einen Staatssekretär war in den verfassungsrechtlichen Kompetenzen unzulässig. § 29 GeschO/RReg stellte das für den Sonderfall der Vertretung bei der Leitung der Kabinettssitzungen noch einmal klar: Wenn kein Stellvertreter ernannt oder auch der Stellvertreter verhindert war, so führte ein (vom Reichskanz-

---

55) So ist z.B. anläßlich des Kapp-Putsches die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 19.3. 1920 (RGBl. S. 467) für den Reichspräsidenten von dem Stellvertreter des Reichskanzlers Schiffer "in Vertretung" unterzeichnet worden. - Der Reichspräsident und der Reichskanzler mit der Regierung waren am 13. März 1920 vor den heranrückenden Putschisten nach Dresden und später nach Stuttgart ausgewichen, um einer Gefangennahme zu entgehen. Reichsjustizminister Schiffer als Vertreter des Reichskanzlers war verabredungsgemäß mit dem Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär Albert, in Berlin geblieben, vgl. Brecht, S. 301 ff.

56) Die Anrede "Vizekanzler" war auch hier nur inoffiziell.

57) Bei den Verhandlungen über die Regierungsbildung nach den Neuwahlen vom Mai 1928 erklärte der Reichspräsident, er könne "ein Bedürfnis für die Besetzung des in der Verfassung und der Geschäftsordnung der Reichsregierung nicht als regelmäßige Einrichtung vorgesehenen Amtes eines Vizekanzlers nicht anerkennen", vgl. Poetzsch-Heffter, JöR 17 (1929), S. 1 (86). - Der Auffassung des Reichspräsidenten stimmten zu: Schwarz, DJZ 1928, Sp. 965 ff.; Zinkeisen, S. 22 und 52.

ler oder dem Stellvertreter) besonders bezeichneter Reichsminister und mangels einer solchen Bezeichnung der am längsten ununterbrochen der Reichsregierung angehörende Reichsminister den Vorsitz. Weitere Einschränkungen bei der Auswahl des Stellvertreters waren nicht vorgesehen. So konnte insbesondere auch ein Minister ohne Ressort zum Stellvertreter ernannt werden (§ 7 Abs. 3 GeschO/RReg).

Ebenso wie die Reichsminister (Art. 53 WRV) wurde auch der Stellvertreter vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannt. Der Reichstag wirkte bei der Ernennung nicht mit[58]. Über die Entlassung des Stellvertreters traf die Geschäftsordnung keine Bestimmung[59]. Den Umfang der Stellvertretung bestimmte von Fall zu Fall allein der Reichskanzler (§ 7 Abs. 2 GeschO/RReg). Aus diesem Grund war auch eine Differenzierung von verschiedenen Arten von Stellvertretern mit genau abgegrenzten Kompetenzen nicht erforderlich.

Die Geschäftsordnung regelte nicht, unter welchen Voraussetzungen der Stellvertreter die Befugnisse des Reichskanzlers wahrnehmen sollte, enthielt also keine Festlegung des Stellvertretungsfalles. In der Literatur wurde diese Frage kaum erörtert[60]. Man

---

58) Es sei denn mittelbar dadurch, daß auch die Reichsminister nach Art. 54 WRV des Vertrauens des Reichstages bedurften. Zur Auslegung des Art. 54 und zum Verhältnis von Art. 53 zu Art. 54, der zentralen Frage des Verfassungsrechts der Weimarer Republik, vgl. Fromme, S. 57 ff. mit weiteren Nachweisen.

59) Nach Zinkeisen (S. 23) waren die Vorschriften über die Ernennung entsprechend anzuwenden.

60) Vgl. etwa Schwarz, DRiZ 1933, S. 8 (9). Zinkeisen (S. 23) vertritt die Auffassung, der Stellvertreter nehme die Befugnisse des Kanzlers auch bei vorzeitiger Erledigung von dessen Amt wahr.

kann aber davon ausgehen, daß der Reichskanzler die Voraussetzungen der Vertretung (Stellvertretungsfall) ad hoc selbst festsetzte, da er auch den Umfang der Vertretung bestimmen durfte. Fälle, in denen der Kanzler zu einer solchen Feststellung nicht mehr in der Lage gewesen wäre, haben sich in der Praxis anscheinend nicht ergeben[61].

Der Stellvertreter war nach damaliger Auffassung für sein Handeln nicht selbst parlamentarisch verantwortlich. Da der Reichskanzler gemäß § 7 Abs. 2 GeschO/RReg den Umfang seiner Vertretung selbst bestimmen durfte und damit jede Angelegenheit wieder an sich ziehen konnte, blieb die Verantwortung bei ihm[61a].

Der geschilderte Rechtszustand blieb bis zum Erlaß des Reichsministergesetzes von 1930 bestehen[62]. Dieses Gesetz regelte neben anderen Gegenständen[63] auch die Stellvertretung des Reichskanzlers. Es brachte allerdings gegenüber der Geschäftsordnung

---

61) Der Verf. hat jedenfalls weder in der staatsrechtlichen Literatur und den oben Anm. 47 zitierten Berichten aus der Staatspraxis von Poetzsch-Heffter noch in Arbeiten der Zeitgeschichte und der Memoirenliteratur Hinweise gefunden.

61a) Vgl. Zinkeisen, S. 23 f. - Nach Zinkeisen (ebenda) konnte der Stellvertreter nur dann zur Verantwortung gezogen werden, wenn er bei vorzeitiger Erledigung der Amtszeit des Kanzlers interimistisch an dessen Stelle trat.

62) Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister (Reichsministergesetz) vom 27.3.1930 (RGBl. I S. 96).

63) Durch das Reichsministergesetz wurde den Reichsministern ein eigener öffentlich-rechtlicher Status zuerkannt. Siehe dazu Leibholz, DJZ 1930, Sp. 1349 ff. - Vor Erlaß des Reichsministergesetzes wurden die Reichsminister fast einhellig als Beamte angesehen; dagegen schon vor Erlaß des Gesetzes Huber, Reichsminister, passim.

keine wesentliche Änderung[64]. Die Bestimmungen waren fast wortgleich. Lediglich die Regelung des § 7 Abs. 3 GeschO/RReg (Minister ohne Ressort als Stellvertreter; Ernennung des Stellvertreters unabhängig vom Dienstalter) wurde in § 4 RMinG nicht übernommen. Die Bedeutung des Reichsministergesetzes für die Stellvertretung lag darin, daß hier für die Weimarer Republik die Stellvertretung zum ersten Male durch formelles Gesetz geregelt wurde[65]. Da dieses Gesetz mit verfassungsändernder Mehrheit zustande gekommen war[66], waren auch die Bedenken der oben[67] angeführten Mindermeinung wegen der Ermächtigungsgrundlage ausgeräumt.

Will man die politische Bedeutung des Stellvertreteramtes in der Weimarer Republik würdigen, so muß man von der Tatsache ausgehen, daß das Amt nur fakultativ vorgesehen war[68]. Demgemäß hatten die Stellvertreter, die übrigens bei allen Regierungsbildungen von dem Koalitionspartner gestellt wurden,

---

64) Der einschlägige § 4 RMinG hat folgenden Wortlaut:
"Der Reichspräsident kann auf Vorschlag des Reichskanzlers einen Reichsminister zum Stellvertreter des Reichskanzlers bestellen. § 2 gilt entsprechend.
Den Umfang der Stellvertretung bestimmt der Reichskanzler."
Dabei bedeutete der Hinweis auf § 2 nur, daß der Reichskanzler die Ernennungsurkunde gegenzeichnete, vgl. Abraham, § 4 RMinG, Anm. 1.

65) Ein solches Gesetz hatte Zitzlaff schon im Jahre 1922 gefordert, vgl. Zitzlaff, DJZ 1922, Sp. 430 (431 f.); s. auch Schwarz, DJZ 1928, Sp. 965 (967).

66) Das wurde im Vorspruch des Gesetzes ausdrücklich festgestellt, vgl. dazu Abraham, Einleitung, S.4.

67) S. 19 zu Anm. 51.

68) Von den 21 Kabinetten der Weimarer Republik hatten 8 keinen offiziell ernannten Stellvertreter, vgl. die Nachweise in den oben Anm. 47 zitierten Berichten von Poetzsch-Heffter.

in der Regel kein großes politisches Gewicht. Von den beiden einflußreichsten Ministern der Weimarer Republik, Erzberger und Stresemann, war der erste nur kurze Zeit, der zweite nie "Vizekanzler" gewesen. Von Papen, der in der Regierung Hitler als Stellvertreter ein Gegengewicht zum Reichskanzler bilden sollte und deshalb mit besonderen Befugnissen ausgestattet worden war, hat diese Erwartungen nicht erfüllt[69]. Der einzige Stellvertreter, der eine größere Bedeutung erlangte, war der Wirtschafts- und spätere Finanzminister in den beiden Regierungen Brüning, Hermann Dietrich[70]. In den Aufzeichnungen des Staatssekretärs in der Reichskanzlei, Hermann Pünder, werden darüber folgende interessante Einzelheiten berichtet[71]. Dietrich gehörte zum inneren Kreis des Kabinetts, wo alle wichtigen Entscheidungen vorbereitet wurden[72]. Er war neben dem Kanzler das wichtigste Regierungsmitglied, so daß man von einem Kabinett Brüning-

---

69) Vgl. Eschenburg, Vizekanzler, S. 46.

70) Dietrich gehörte bereits der vorhergehenden Regierung Hermann Müller als Ernährungsminister an, war jedoch dabei nicht Stellvertreter des Reichskanzlers.

71) Vgl. Pünder, S. [illegible], [illegible], [illegible], [illegible] ff., [illegible].

72) Pünder (S. 98) spricht vom "Klub" oder auch vom "Triumvirat", wozu noch der Minister Stegerwald gehörte. Vgl. auch Saldern, S. [illegible], [illegible], [illegible] f., [illegible] f.

Dietrich hätte sprechen können[73]. Pünder berichtet auch von einem Vertretungsfall: Während des Besuchs von Reichskanzler Brüning in Paris und anschließend London von etwa einer Woche Dauer[74] blieb das Kabinett voll arbeitsfähig und tagte unter der Leitung von Dietrich. In dieser Zeit fielen wichtige innenpolitische Entscheidungen. Die Delegation des Reichskanzlers stand während der ganzen Konferenz in ständigem Kontakt mit dem Kabinett, um sich in wichtigen politischen Fragen Rückendeckung zu sichern[75].

Dietrich muß jedoch als Ausnahmefall angesehen werden, der kraft seiner Persönlichkeit eine solche Bedeutung erlangte. Die anderen Kanzlerstellvertreter der Weimarer Republik sind ohne Einfluß geblieben.

---

73) So nach Auffassung des Reichsbankpräsidenten Luther in seinen Memoiren (S. 147). - Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, daß Dietrich Finanzminister war. Durch die Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 (RGBl. 1923 II, S. 17), die mit verfassungsändernder Mehrheit zustande gekommen ist (vgl. Glum, Reichsregierung, S. 45), war die verfassungsrechtliche Stellung des Finanzministers bedeutend aufgewertet worden. In allen Fragen von finanzpolitischer Bedeutung konnte der Finanzminister nur dann vom Kabinett überstimmt werden, wenn sich der Reichskanzler mit dem Kabinett gegen ihn stellte; oder anders ausgedrückt: Reichskanzler und Finanzminister zusammen konnten in den Angelegenheiten des Reichshaushalts nicht überstimmt werden, vgl. dazu Glum, Reichsregierung, S. 39 ff. Interessanterweise sah die damalige Staatsrechtslehre in der Ernennung eines Finanzministers zum Stellvertreter kein Inkompatibilitätsproblem, vgl. Glum, Reichsregierung, S. 52 f.

74) Vom 17. bis zum 24. Juli 1931, vgl. Pünder, S. 168 ff.

75) Vgl. Pünder, S. 168.

III. Die Stellvertretung des Reichskanzlers in der Zeit von 1933 bis 1945

Eine Darstellung der Stellvertretung des Reichskanzlers im totalitären Führerstaat des Nationalsozialismus hat naturgemäß nur begrenzten Erkenntniswert für die Untersuchung des vorliegenden Themas. Zur Abrundung des Bildes soll jedoch wenigstens kurz auf diese Zeit eingegangen werden.

§ 4 RMinG[76] als Rechtsgrundlage für die Stellvertretung des Reichskanzlers blieb auch nach der sogenannten Machtergreifung vom 30.1.1933 zunächst in Kraft. Auf Grund dieser Vorschrift wurde von Papen zum Stellvertreter des Reichskanzlers Hitler ernannt. Er war mit besonderen Befugnissen ausgestattet, um ein Gegengewicht gegen Hitler zu bilden, scheiterte jedoch an dieser Aufgabe[77]. Nach seinem Rücktritt im Anschluß an den Röhm-Putsch (30.6./1.7.1934) ist kein Stellverstreter des Reichskanzlers mehr ernannt worden.

Durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs vom 1.8.1934[78], das mit dem Zeitpunkt des Ablebens des Reichspräsidenten (2.8.1934) in Kraft trat (§ 2), wurde § 4 RMinG aufgehoben. Danach wurde das Amt des Reichspräsidenten mit dem des Reichskanzlers vereinigt; die Befugnisse des Reichspräsidenten gingen auf den "Führer und Reichskanzler Adolf Hitler" über (§ 1 Satz 1 und 2).

Nach § 1 Satz 3 des Gesetzes über das Staatsoberhaupt bestimmte der Kanzler-Präsident seinen Stell-

---

76) Vgl. oben S. 22 f.

77) Siehe Eschenburg, Vizekanzler, S. 45 (46).

78) RGBl. I S. 747.

vertreter. In der Praxis wurde von dieser Vorschrift jedoch kaum Gebrauch gemacht. Nur in einigen wenigen Fällen wurde ein Stellvertreter für kürzere Zeit bestimmt. Daneben existierte eine Dienststelle der Nationalsozialistischen Partei mit der Bezeichnung "Der Stellvertreter des Führers". Dieser Stellvertreter hatte jedoch lediglich die Befugnis, Hitler als Führer der Partei zu vertreten. Die Stellvertretung des Reichskanzlers wurde von dieser Einrichtung nicht berührt[79].

IV. Die Stellvertretung des Bundeskanzlers unter dem Bonner Grundgesetz: Die Entstehungsgeschichte des Art. 69 Abs. 1 GG

Unter den deutschen (Bundes-)Verfassungen seit 1871 ist das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland[80] die erste, die selbst eine Regelung für die Stellvertretung des Regierungschefs trifft. Art. 69 Abs. 1 GG bestimmt: "Der Bundeskanzler ernennt einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter".

Als Abschluß des geschichtlichen Teils der Arbeit und zugleich als Überleitung zur Darstellung des geltenden Rechts soll die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift kurz referiert werden.

Den Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat lag als offizieller Entwurf der Entwurf des sogenannten Verfassungskonventes von

---

79) Vgl. zum vorhergehenden die Darstellung bei Beckmann, S. 37 f.

80) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S 1).

Herrenchiemsee[81] zugrunde[82], der von den Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder eingesetzt worden war. Dieser Entwurf enthielt in dem Abschnitt VII ("Die Bundesregierung", Art. 86 - 96) einen besonderen Artikel, Art. 91, der die Stellvertretung des Bundeskanzlers regelte. Art. 91 HChE hatte folgenden Wortlaut:[83]

> "(1) Der Bundeskanzler ernennt seinen Stellvertreter aus der Zahl der Bundesminister.
>
> (2) Im Falle des Todes des Bundeskanzlers übernimmt der Stellvertreter vorläufig die Geschäfte des Amtes. Das gleiche gilt, wenn der Bundeskanzler zurücktritt und der Bundespräsident davon absieht, ihn um die Weiterführung der Geschäfte zu ersuchen."

Bei der ersten Beratung[84] dieses Vorschlags im Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates[85] beantragte der Abgeordnete Dehler (FDP), Art. 91 Abs. 1 HChE neu zu fassen:

> "Der Bundespräsident ernennt auf Vorschlag des Bundeskanzlers mit Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter (Bundesvizekanzler)" 86).

Dagegen wandten sich die Abgeordneten Lehr (CDU)

---

81) Veröffentlicht unter dem Titel "Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948".

82) Andere - inoffizielle - Entwürfe sind bei den Beratungen ohne großen Einfluß geblieben; vgl. dazu Beckmann, S. 41 ff.

83) Vgl. Herrenchiemsee-Bericht, S. 74; JöR N.F. Bd. 1 (1951), S. 450.

84) In der 8. Sitzung am 30.9.1948 (Wortprotokolle, S. 65 ff.).

85) Zur Zusammensetzung der einzelnen Ausschüsse des Parlamentarischen Rates vgl. Matz in JöR N.F. Bd. 1 (1951), S. 6 ff.

86) Wortprotokolle, S. 65 und 68.

und Walter (CDU)[87]. Sie befürchteten eine "Untermauerung der Stellvertreterbefugnis". In Wirklichkeit sei der Stellvertreter nur "Platzträger für kurze Zeit, weil im Augenblick der richtige Amtsträger nicht verfügbar" sei. Die Stellvertretung werde sich "auch in den laufenden Geschäften immer nur kurzfristig auswirken". Daher müsse man es "dem Bundeskanzler überlassen, welchen Mann aus seinem Kabinett er sich dafür aussucht", weil zwischen dem Vertreter und dem Vertretenen ein "sehr starkes persönliches Vertrauensverhältnis" vorhanden sein müsse. Im übrigen erstrecke sich das Vertrauen des Parlaments auf das Gesamtkabinett. Der Änderungsantrag wurde abgelehnt[88]. Bemerkenswert an der Debatte ist weiterhin, daß nach Auffassung der Abgeordneten Lehr und Dehler auch ein Minister ohne Ressort Stellvertreter sein könne.

In einer späteren Sitzung des Organisationsausschusses[89] wurde Art. 91 Abs. 1 HChE auf Anregung der Abgeordneten Löwenthal (damals SPD) und Katz (SPD) redaktionell neu gefaßt: "Der Bundeskanzler ernennt einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter". Zum zweiten Absatz des Art. 91 regte der Abgeordnete Dehler an, auch den Fall der Verhinderung ausdrücklich in die Vorschrift aufzunehmen ("Im Falle des Todes des Bundeskanzlers oder seiner Verhinderung ..."). Der Abgeordnete Katz (SPD) war der Auffassung, man solle es der Praxis überlassen, ob die im Ausschuß diskutierten Einzelfälle (Geisteskrankheit, sonstige Krankheit, Verhaftung des Bundeskanzlers) Vertretungsfälle seien. Auch dieser Antrag des Abgeordneten Dehler wurde abgelehnt.

---

87) Wortprotokolle, S. 66 f.

88) Wortprotokolle, S. 69.

89) 11. Sitzung am 7.10.1948 (Wortprotokolle, S. 124 f.).

In der letzten Sitzung, in der sich der Organisationsausschuß mit dem Abschnitt "Die Bundesregierung" beschäftigte[90], erfuhr Art. 91 HChE keine Änderung mehr.

Der Hauptausschuß, der sich nun mit dem gesamten Verfassungsentwurf in erster Lesung beschäftigte[91], legte seinen Beratungen Art. 91 HChE in der Fassung des Organisationsausschusses zugrunde[92]. Dabei kam es zu einer Debatte über einen Antrag des Abgeordneten Strauß (CDU), den Art. 91 HChE ganz zu streichen[93]. Zur Begründung führte der Abgeordnete aus, der Artikel enthalte eine Mußvorschrift, sehe also einen Stellvertreter als ständige Einrichtung vor. Das führe zu dem Zwang, einen Vizekanzler zu ernennen, "der praktisch nicht oder jedenfalls nicht immer erforderlich" sei. Man solle die Regelung der Stellvertretung besser der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorbehalten, die mit Genehmigung des Bundespräsidenten erlassen werden müsse. Dagegen wandte der Abgeordnete Katz (SPD) ein, es sei für den Fall des Wegfalls des Kanzlers praktisch, einen Mann sofort "parat" zu haben, der die Geschäfte übernehmen könne; sonst bedürfe es erst längerer Verhandlungen. Der Abgeordnete von Brentano (CDU) war der Auffassung, die Stellvertretung könne nicht allein in der Geschäftsordnung geregelt werden, wenn die Institution des

---

90) 21. Sitzung am 10.11.1948 (Wortprotokolle, S. 49 f.).

91) In seiner 3. Sitzung am 16.11.1948, in der er den Abschnitt VII des Entwurfs (Die Bundesregierung, Art. 86 - 96) in erster Lesung beriet (HA-Verhandlungen, S. 25 ff.; zu Art. 91: S. 34 f.).

92) Auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, der in Art. 91 Abs. 2 Satz 1 lediglich die Worte "des Amtes" gestrichen hatte.

93) Vgl. zum folgenden HA-Verhandlungen, S. 34 r. Sp. f.

Stellvertreters nicht in der Verfassung geschaffen werde; denn die Geschäftsordnung habe dann nur eine "Wirkung nach innen". Auch der Abgeordnete Laforet (CSU) war der Ansicht, daß die Stellvertretung in der Verfassung selbst geregelt werden müsse. Andernfalls entstehe eine verfassungsrechtliche Lücke. Eine Geschäftsordnung könne sich "nur im Rahmen der Verfassung bewegen". Daraufhin zog der Abgeordnete Strauß seinen Antrag zurück.

Ein weiterer Antrag desselben Abgeordneten, den ersten Satz des zweiten Absatzes mit den Worten "Im Falle der Behinderung oder des Wegfalls des Bundeskanzlers ..." beginnen zu lassen und dafür den zweiten Satz zu streichen, wurde abgelehnt. Damit war Art. 91 HChE in der Fassung des Organisationsausschusses[94] vom Hauptausschuß in erster Lesung angenommen.

Bei der zweiten Lesung im Hauptausschuß[95] blieb der Artikel inhaltlich unverändert; er erhielt nur die neue Nummer 95a.

Nach der Abstimmung kam es zu einer Debatte[96]. Der Ausschußvorsitzende Schmid (SPD) stellte fest, daß nach der getroffenen Regelung ein "Vizekanzler im eigentlichen Sinne des Wortes" ausgeschlossen sei; nur eine "echte Stellvertretung durch einen Ressortminister" sei möglich. Auf den Einwand des Abge-

---

94) Mit der erwähnten unwesentlichen Änderung durch den Allgemeinen Redaktionsausschuß, vgl. Anm. 92.

95) In der 34. Sitzung am 11.1.1949 (HA-Verhandlungen, S. 427).

96) HA-Verhandlungen, S. 427 f.

ordneten Greve (SPD), der Stellvertreter könne doch den Titel Vizekanzler durch Kabinettsbeschluß erhalten, meinte Schmid, die richtige Bezeichnung müsse "Der Stellvertreter des Bundeskanzlers" sein; das werde wohl im Gesetz über die Bundesminister so beschlossen werden. Die Frage wurde nicht weiter verfolgt.

Anschließend stellte der Abgeordnete Renner (KPD) fest: "Wir hätten dann einen Vizekanzler, der das Vertrauen des Bundestags nicht nötig hat; denn er wird ja vom Bundeskanzler eingesetzt." Daraufhin stellte der Abgeordnete Becker (FDP) die Frage, ob der Ausschuß sich in dieser Auslegung einig sei, "damit etwaige Kommentatoren aus dem Protokoll ersehen, was gemeint ist". Niemand widersprach. Der Abgeordnete Katz (SPD) präzisierte, das Vertrauen des Bundestags liege implizite darin, "daß der Chef das Vertrauen hat"; die Zusammensetzung der ganzen Regierung ergebe sich aus parlamentarischen Verhandlungen.

Bei der dritten Lesung des Entwurfs im Hauptausschuß[97] wurde Absatz 2 Satz 1 des Artikels auf Antrag des Abgeordneten Strauß (CDU) dem Art. 79 des Entwurfs (Stellvertretung des Bundespräsidenten)[98] angeglichen: "Die Befugnisse des Bundeskanzlers werden im Falle seiner Verhinderung oder bei vorzeitiger Erledigung des Amtes durch den Stellvertreter wahrgenommen." Danach wurde der gesamte Art. 95a HChE in dritter Lesung vom Hauptausschuß angenommen.

Der Allgemeine Redaktionsausschuß regte in seiner

---

97) In der 49. Sitzung am 9.2.1949 (HA-Verhandlungen, S. 645).

98) Jetzt Art. 57 GG.

Stellungsnahme zur dritten Lesung des Hauptausschusses an, Art. 95a Abs. 1 ("Der Bundeskanzler ernennt einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter.") in die Neufassung des Art. 95 einzuarbeiten und Art. 95a Abs. 2 zu streichen[99]. Bei der vierten Lesung des Hauptausschusses[100] wurde diese Anregung von den Abgeordneten Zinn (SPD), Dehler (FDP) und von Mangoldt (CDU) als formeller Antrag gestellt und vom Ausschuß einstimmig angenommen. Der Artikel hatte damit, mit neuer Nummer als Artikel 69, seine endgültige Fassung erhalten.

Der Artikel wurde vom Plenum des Parlamentarischen Rates unverändert und ohne Debatte angenommen[101].

---

99) PR-Drucksache Nr. 751 vom 2.5.1949.

100) In der 57. Sitzung am 5.5.1949 (HA-Verhandlungen, S. 754 r.Sp.).

101) In zweiter Lesung in der 9. Sitzung am 6.5. 1949 (Steno-Bericht, S. 183 l. Sp. und S. 195); in dritter Lesung in der 10. Sitzung am 8.5. 1949 (Steno-Bericht, S. 228 r. Sp. und S. 338 l. Sp.).

Zweiter Abschnitt: Die Rechtsgrundlagen

Eine Untersuchung der Stellvertretung des Bundeskanzlers muß von den Rechtsgrundlagen ausgehen. Diese werden zunächst gesichtet, danach wird ihre Rechtsnatur bestimmt und schließlich wird ihr Verhältnis zueinander gewürdigt.

Das Grundgesetz selbst enthält eine Regelung für die Stellvertretung des Bundeskanzlers nur in Art. 69 Abs. 1 GG: "Der Bundeskanzler ernennt einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter.". Diese Vorschrift verankert lediglich die Institution eines Stellvertreters des Bundeskanzlers in der Verfassung. Die Regelung im einzelnen wird von der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschO/BReg) getroffen [1].

§ 8 GeschO/BReg, der einen besonderen Abschnitt bildet: "II. Stellvertretung des Bundeskanzlers", lautet:

> "Ist der Bundeskanzler an der Wahrnehmung der Geschäfte allgemein verhindert, so vertritt ihn der gemäß Art. 69 des Grundgesetzes zu seinem Stellvertreter ernannte Bundesminister in seinem gesamten Geschäftsbereich. Im übrigen kann der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen."

Eine weitere einschlägige Vorschrift findet sich in dem Abschnitt "IV. Die Bundesregierung" in § 22 Abs. 1:

---

1) Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11.5.1951 (GMBl. S. 137), geändert am 29.3.1967 (GMBl. S. 130). Im Gegensatz zum Reichsministergesetz (vgl. oben S. 22 f.) ergibt sich aus dem Bundesministergesetz vom 17.6.1953 (BGBl. I S. 407) für die Stellvertretung nichts.

"(1) Die Sitzungen der Bundesregierung finden unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers, im Falle seiner Behinderung unter dem Vorsitz des Stellvertreters des Bundeskanzlers statt. Ist auch der Stellvertreter verhindert, so führt den Vorsitz der vom Bundeskanzler oder seinem Stellvertreter besonders bezeichnete Bundesminister oder mangels solcher Bezeichnungen der Bundesminister, der am längsten ununterbrochen der Bundesregierung angehört; bei mehreren Bundesministern mit gleicher Amtszeit übernimmt den Vorsitz der an Lebensjahren älteste Bundesminister.

(2) ...

(3) ..."

Die verschiedenen Möglichkeiten einer Stellvertretung, ihre Voraussetzungen und die Befugnisse des Stellvertreters sind also - wenigstens andeutungsweise - in einer Geschäftsordnung geregelt, während die Verfassung nur das Amt eines Stellvertreters vorsieht. Dabei stellt sich die Frage, ob eine solche Normierung in einer Geschäftsordnung zulässig ist oder ob die Verfassung selbst auch die nähere Ausgestaltung des Amtes hätte vornehmen müssen. Zu diesem Zweck muß auf die Rechtsnatur der Geschäftsordnung eingegangen und das Verhältnis von Geschäftsordnung und Verfassung geprüft werden.

Die vorhandenen Stellungnahmen zur Rechtsnatur der Geschäftsordnung der Bundesregierung gehen meist von der parlamentarischen Geschäftsordnung aus, die überwiegend als autonome Satzung angesehen wird[2], und übertragen dieses Ergebnis auf die Ge-

---

2) Siehe von Mangoldt-Klein, Art. 40, Anm. IV 1 (S. 914 f.) mit weiteren Nachweisen; vgl. neuerdings auch Klaus Friedrich Arndt, S. 136 ff.

schäftsordnung der anderen Verfassungsorgane[3]. Aus der Gleichartigkeit der Ermächtigungsgrundlagen[4] und dem gleichen Rang aller Verfassungsorgane wird auf eine gleiche Rechtsqualität aller Geschäftsordnungen geschlossen[5]. Der Frage, ob dieser methodische Ansatz tragfähig ist[6], soll hier nicht weiter nachgegangen werden, da in unserem Zusammenhang allein die Geschäftsordnung der Bundesregierung interessiert.

Nach überwiegender Meinung ist die Geschäftsordnung der Bundesregierung eine autonome Satzung mit lediglich interner Wirkung für die Angehörigen dieses Organs, die im Rang unter der Verfassung, den Gesetzen und Rechtsverordnungen steht[7].

---

3) Für die Geschäftsordnung der Bundesregierung insbesondere von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. VI 1 a (S. 1269).

4) GG Art. 40 Abs. 1 Satz 2 (Bundestag), Art. 52 Abs. 3 Satz 2 (Bundesrat) und Art. 65 Satz 4 (Bundesregierung).

5) Vgl. Reifenberg, S. 4 f.

6) Die Qualifizierung der parlamentarischen Geschäftsordnung als autonome Satzung ist verfassungsgeschichtlich bedingt durch den Gedanken der Selbstkonstituierung der Volksrepräsentation. Die Volksrepräsentation ist Inhaber des pouvoir constituant; sie regelt autonom ihren Geschäftsgang und ihr Verfahren. Verfassungstheoretisch erhält die Qualifizierung der parlamentarischen Geschäftsordnung als autonome Satzung von daher einen gewissen Sinn, vgl. Hatschek, Parlamentsrecht, S. 33 ff. Verfassungsrechtlich erscheint diese Kennzeichnung jedoch schon für die parlamentarische Geschäftsordnung problematisch, vgl. Bernau, S. 80 ff.; Altmann, DÖV 1956, S. 751 ff. Jedenfalls läßt sich dieser verfassungsgeschichtliche Zusammenhang nicht auf die Regierungsgeschäftsordnung übertragen, die sich aus der inneren Organisation der von der Legislative eingesetzten Exekutive entwickelt hat und in Deutschland erst mit dem Übergang zur parlamentarischen Regierungsform (1918/1919) entstanden ist (vgl. Böckenförde, S. 117 ff.).

7) Von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. VI 1 a und b (S. 1269 f.); Lechner-Hülshoff, GeschO/BReg, Anm. vor § 1 (S. 332); Reifenberg, S. 50; von Wick, S. 28. Für die Zeit der Weimarer Republik vgl.

Diese Qualifizierung ist problematisch. Als Satzung bezeichnet man Rechtsvorschriften eigenständiger, dem Staat eingeordneter Verbände auf Grund einer ihnen vom Staat eingeräumten (autonomen) Rechtssetzungsgewalt zur Regelung ihrer eigenen (d.h. nicht unmittelbar staatlichen) Angelegenheiten[8]. Für den Satzungsbegriff ist es also entscheidend, daß die Satzung von einem eigenständigen, nicht staatlichen Verband, in der Regel einem Glied der mittelbaren Staatsverwaltung, erlassen wird[9]. Sodann muß die Satzung eigene, d.h. nicht staatliche Angelegenheiten regeln. Diese Voraussetzungen liegen bei der Geschäftsordnung der Bundesregierung

---

8) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25, IX (S. 123 f.); Forsthoff, § 7, 4 (S. 135 ff.). Wenn in der Literatur gelegentlich die Auffassung vertreten wird, autonome Satzungen könnten nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erlassen werden (so z.B. Bernau, S. 80 f. und 89 sowie Schweizer, NJW 1956, S. 84 (85)), so kann dem nicht gefolgt werden. Durch die Rechtsordnung können organisierte Gebilde mit eigenen Rechten von unterschiedlichem Umfang ausgestattet werden, ohne daß ihnen generelle Rechtsfähigkeit zukommen müßte (vgl. hierzu allgemein Bachof, AöR 83 (1958), S. 208 (259 ff.)). So ist es z.B. anerkannt, daß Gliedkörperschaften, wie z.B. die Fakultäten, autonomes Recht (z.B. Promotionsordnungen) setzen dürfen. Die Rechtsfähigkeit des erlassenden Verbandes kann also nicht ausschlaggebend sein, vgl. Forsthoff, § 24, I c (S. 447). Deshalb kann die These, die Regierungsgeschäftsordnung sei eine autonome Satzung, nicht schon mit dem Argument widerlegt werden, die Bundesregierung sei keine juristische Person des öffentlichen Rechts.

9) So ausdrücklich Kiess, S. 71 ff.; BVerfGE 10, 20 (49 f.); vgl. auch BVerwGE 6,247 (249 f.). Nach Hans Schneider gehört die autonome Satzung der "Zone des Nichtstaatlichen, aber Öffentlichen" an: Festschr. für Möhring, S. 521 (522).

nicht vor. Die Bundesregierung ist kein eigenständiger Verband, sondern ein oberstes Verfassungsorgan. Das von ihr in der Geschäftsordnung gesetzte Recht ist staatliches Recht, erlassen in Wahrnehmung einer staatlichen Kompetenz. Aus diesen Gründen[10] kann die Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht als autonome Satzung qualifiziert werden[11]. Bezeichnet man sie dennoch als autonome Satzung, so verläßt man den herkömmlichen Satzungsbegriff[12].

---

10) Dagegen würde die Genehmigung des Bundespräsidenten (Art. 65 Satz 4 GG) dem Satzungscharakter nicht entgegenstehen; Genehmigungserfordernisse bei Satzungen sind durchaus üblich, vgl. Kiess, S. 80 ff.; siehe auch Huwar, S. 63 f. Überhaupt ist das Genehmigungserfordernis in unserem Zusammenhang ohne große Bedeutung. Ohne Genehmigung ist die Geschäftsordnung zwar unwirksam, vgl. Huwar, S. 63 f.; Bernau, S. 119 f.; a.A. allerdings Reifenberg, S. 51 f., der der Genehmigung nur formale Bedeutung beimißt. Die Frage interessiert in unserem Zusammenhang jedoch nicht, da jedenfalls die geltende Geschäftsordnung der Bundesregierung vom Bundespräsidenten genehmigt worden ist, wie sich aus ihrem Vorspruch ergibt.

11) Ebenso Böckenförde, S. 120 f.; Bernau, S. 118 f. i.V.m. S. 80 ff.; Huwar, S. 21 Anm. 24; Hans Schneider, Festschr. für Möhring, S. 521 (526); vgl. auch Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25, IX (S. 123). Für die Geschäftsordnung des Bundestags Schweitzer, NJW 1956, S. 84 (85 f.); vgl. auch Altmann, DÖV 1956, S. 751 ff.

12) Das wird deutlich bei einem Vergleich zweier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. In BVerfGE 1,144 (148) qualifizierte das Gericht ohne nähere Begründung die Geschäftsordnung des Bundestags als autonome Satzung. In der Entscheidung BVerfGE 10,20 (49 f.), worin das Bundesverfassungsgericht die Satzung der Stiftung Preußischer Kulturbesitz als Rechtsverordnung einordnete, sah es den Unterschied zwischen Rechtsverordnung und Satzung darin, daß die Satzung von einer "nicht staatlichen Stelle" erlassen werde. Die Durchbrechung des eigenen Satzungsbegriffs von BVerfGE 1,144 ist offensichtlich: Der Bundestag müßte eine "nicht staatliche Stelle" sein.

Die Geschäftsordnung der Bundesregierung kann auch nicht als Rechtsverordnung charakterisiert werden[13]. Rechtsverordnungen sind abstrakte und generelle Anordnungen von Regierungs- und Verwaltungsorganen zur Regelung des allgemeinen Gewaltverhältnisses mit materiellem Gesetzescharakter. Kennzeichnend für sie ist einerseits, daß sie im allgemeinen Gewaltverhältnis ergehen und sich an den Bürger als Dritten wenden, andererseits, daß sie Ausdruck einer gewissen Überordnung gegenüber den von ihr Betroffenen sind[14]. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung regelt dagegen nur Befugnisse, die sich aus der Rechtsstellung als Organ ergeben; sie wendet sich nicht an den Bürger als solchen. Zudem regelt die Regierung diese Befugnisse selbst. Daher kann die Geschäftsordnung der Bundesregierung nicht als Rechtsverordnung qualifiziert werden[15].

Schließlich scheidet auch eine Charakterisierung der Geschäftsordnung der Bundesregierung als Verwaltungsverordnung aus[16]. Kennzeichnend für die Verwaltungsverordnung ist es, daß sie von leitenden Organen erlassen wird und sich unmittelbar an deren nachgeordnete, weisungsabhängige Organe und Ämter wendet; sie ergeht also im Rahmen eines hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnisses. Sie stellt keine Rechtsquelle dar, sondern

---

13) So aber neuerdings Huwar (S. 23 f.): Die Geschäftsordnungen oberster Verfassungsorgane sind sowohl Regierungsakte als auch Verordnungen. Vgl. auch Giese-Schunck, Art. 65, Anm. II 7 (Rechts- und Verwaltungsnormen).

14) Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25, VII (S. 116 ff.); Forsthoff, § 7, 2 (S. 125 ff.).

15) Reifenberg, S. 41.

16) So aber Hamann, Art. 65, Anm. B 6.

besitzt nur verwaltungsinterne Verbindlichkeit[17]. Dagegen handelt es sich bei der Geschäftsordnung der Bundesregierung um eine Verfahrensordnung, die von gleichberechtigten Mitgliedern geschaffen worden ist[18]. Da sie auf die Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesregierung einwirkt, ist sie selbst Rechtsquelle. Für das Grundgesetz ergibt sich ihre Rechtsqualität bereits aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, wo von Beteiligten die Rede ist, die in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind[19]. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung ist also auch nicht als Verwaltungsverordnung zu qualifizieren.

Eine Einordnung der Geschäftsordnung der Bundesregierung in das herkömmliche System staatlicher Willensakte ist also nicht möglich. Man hat die Geschäftsordnung daher verschiedentlich ein Rechtsgebilde sui generis genannt[20]. Zweckmäßiger ist es, mit Böckenförde die Geschäftsordnung der Bundesregierung als "Verfassungssatzung" zu bezeichnen[21]. Dann kann man versuchen, verschiedene

---

17) Vgl. Wolff, Verwaltungsrecht I, § 24, II d (S. 106 ff.); Forsthoff, § 7, 3 (S. 132 ff.).

18) Vgl. Reifenberg, S. 50.

19) Der Auffassung, die Geschäftsordnungen enthielten nur Konventionalregeln ohne rechtliche Wirkung, die Hatschek (Parlamentsrecht, S. 42 f.) für die parlamentarischen Geschäftsordnungen aufgestellt hat, kann daher jedenfalls unter der Geltung des Grundgesetzes nicht mehr gefolgt werden.

20) Vgl. Bernau, S. 118 ff. i.V.m. S. 93 ff. Für die Geschäftsordnung des Bundestags s. Schweitzer, NJW 1956, S. 84 (86); vgl. auch Altmann, DÖV 1956, S. 751 (752 f.). Für die Geschäftsordnung des Bundesrats siehe Hudde, S. 22 ff. (26 f.).

21) Böckenförde, S. 122 ff.; jetzt auch Wolff, Verwaltungsrecht I, § 25, IX a 1 (S. 123).

Merkmale dieser Rechtsform herauszuarbeiten: Die Verfassungssatzung wird von einem Verfassungsorgan in Ausübung einer ihm eingeräumten Kompetenz erlassen und stellt staatliches, nicht autonomes Recht dar. Sie dient der Selbstregelung eigener Angelegenheiten des betreffenden Organs. Bei diesen Angelegenheiten handelt es sich um organschaftliche Rechtsbeziehungen auf verfassungsrechtlicher Ebene.

Eine solche Qualifizierung der Geschäftsordnung - vom rein Begrifflichen einmal abgesehen - wird auch ihrer Funktion für das Organisationsrecht und ihrer politischen Bedeutung besser gerecht[22]. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung ist nämlich nicht nur technische Verfahrensregelung in der Zusammenarbeit zwischen Bundeskanzler und Ministern[23], sondern materiell gesehen ergänzendes Verfassungsrecht[24]. Die Verfassung enthält nur wenige Grundsätze über die Organisation der Regierung[25]. Die Abgrenzung der Befugnisse von Kanzler, Ministern und Regierung im einzelnen wird in der Geschäftsordnung konkretisiert[26].

Aus diesem Grund kann die Regierungsgeschäftsordnung auch nicht lediglich interne Wirkung nur für

---

22) Auf die Bedeutung der Geschäftsordnungen für die Fortbildung des Verfassungsrechts hat besonders Hans Schneider hingewiesen: Festschr. für Smend (1952), S. 303 (309 ff.).

23) So aber Maunz in Maunz-Dürig, Art. 65, Rndnr. 5.

24) Bernau, S. 99 ff.; Goessl, S. 100 Anm. 401; Böckenförde, S. 119; für die parlamentarische Geschäftsordnung Altmann, DÖV 1956, S. 751 (753).

25) Siehe z.B. Artt. 65, 65a, 69 Abs. 1 GG.

26) Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3, §§ 4, 9, 15, 16, 17, 29 GeschO/BReg.

die Regierungsmitglieder besitzen. Die Bundesregierung ist kein einheitliches Kollegialorgan, auf das die Differenzierung von innen und außen Anwendung finden könnte, sondern ein zusammengesetztes Organ, das selbst wiederum aus Organen besteht, dem Bundeskanzler und den Bundesministern (Art. 62 GG)[27]. Durch die Organisation des Gesamtorgans werden daher die Befugnisse der Organe Kanzler und Minister und der Gesamtregierung voneinander abgegrenzt und ausgestaltet. Damit strahlt die Regelung der Geschäftsordnung auch auf andere Verfassungsorgane aus[28]. Auf unsere konkrete Untersuchung bezogen: Die Regelung der Stellvertretung des Bundeskanzlers in § 8 GeschO/BReg hat nicht nur Rechtswirkungen innerhalb der Bundesregierung[29]. Wer den Bundeskanzler vertritt, unter welchen Voraussetzungen er ihn vertritt und mit welchen Befugnissen der Vertreter ausgestattet ist, das bestimmt die Geschäftsordnung der Bundesregierung, und zwar mit Wirkung für alle Verfassungsorgane. Dieser Funktion einer Geschäftsordnung als Konkretisierung des organisatorischen Verfassungsrechts wird eine Qualifizierung als autonome Satzung nicht gerecht.

Die Geschäftsordnung der Bundesregierung muß sich im Rahmen ihrer Ermächtigungsgrundlage halten. Aus der Formulierung der Ermächtigungsgrundlage

---

27) Vgl. Böckenförde, S. 119 f.

28) Böckenförde, S. 119 f.

29) Eine solche Einschränkung könnte allenfalls für die Vorschrift des § 22 GeschO/BReg über die Stellvertretung im Kabinettsvorsitz gelten.

in Art. 65 Satz 4 GG ("Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer ... Geschäftsordnung") könnte geschlossen werden, daß die Geschäftsordnung nur Fragen reiner Geschäftsleitung regeln dürfe. Überprüft man die Vorschriften der Geschäftsordnung unter diesem Gesichtspunkt, so findet man jedoch eine Reihe von Bestimmungen, die über diesen Rahmen weit hinausgehen, deren Geltung daher problematisch wäre. Auch die Vorschrift des § 8 GeschO/BReg über die Stellvertretung des Bundeskanzlers wäre von der Ermächtigungsgrundlage nicht mehr gedeckt[30], da sie nicht nur die Geschäftsleitung betrifft, sondern auch auf die anderen Verfassungsorgane ausstrahlt. Aus der Tatsache, daß die Verfassung selbst in den Artt. 62 - 69 GG das Verfahren und die Befugnisse der Regierungsorgane nur andeutungsweise regelt, dafür der Regierung eine Ermächtigung zum Erlaß einer Geschäftsordnung gibt, muß jedoch gefolgert werden, daß die Bundesregierung selbst zur Festlegung der Befugnisse im einzelnen zuständig ist[31]. Wegen des Spannungsverhältnisses zwischen den drei in Art. 65 GG verankerten Organisationsprinzipien (Kanzlerprinzip, Ressortprinzip, Kollegialprinzip) müssen die Befugnisse von Kanzler, Ministern und Gesamtkabinett voneinander abgegrenzt und Lösungsmöglichkeiten für Konfliktsfälle bereitgestellt werden[32]. Die Vorschrift des Art. 65 Satz 4 GG

---

30) Dagegen würde die Bestimmung des § 22 GeschO/BReg insoweit keine Schwierigkeiten bereiten, da es sich beim Kabinettsvorsitz eindeutig um Geschäftsleitung handelt.

31) Ebenso Reifenberg, S. 8 f.

32) Vgl. z.B. §§ 9 und 17 GeschO/BReg.

ist daher weit auszulegen[33]; § 8 GeschO/BReg ist von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt[34].

Was den Rang der Geschäftsordnung der Bundesregierung angeht, so ist zunächst festzustellen, daß sie rangmäßig unter der Verfassung steht. Das braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Ihrer Bedeutung und Funktion als ergänzendes Verfassungsrecht entspricht es jedoch nicht, sie auch

---

33) Ebenso Reifenberg, S. 22; von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. VI 2 (S. 1270); Meder in Bonner Kommentar, Art. 65, Anm. II 1.

34) Die Ermächtigungsgrundlage des Art. 65 Satz 4 GG ist nicht an Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen. Dagegen spricht neben der Tatsache, daß die Geschäftsordnung keine Rechtsverordnung darstellt, der Umstand, daß die Ermächtigungsgrundlage nicht in einem einfachen Gesetz, sondern in der Verfassung selbst enthalten ist. Auch die ratio legis des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG würde gegen eine Anwendung in diesem Zusammenhang sprechen. Die Exekutive darf auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung durch Rechtsverordnung Materien regeln, die an sich in den Zuständigkeitsbereich der Legislative fallen. Deshalb darf der Verordnungsgeber den Gesetzgeber sozusagen nur "weiterdenken". Das ist der Grund, warum sich der Verordnungsgeber nur in den engen Grenzen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 bewegen darf. Diese Erwägungen treffen bei der Geschäftsordnung der Bundesregierung ebensowenig zu wie bei einer autonomen Satzung. Hier wird eine eigene Rechtsquelle eröffnet. Der Ermächtigte darf einen sachlich begrenzten Eigenbereich selbständig regeln. Ein solcher Eigenbereich ist der Bundesregierung durch Art. 65 Satz 4 GG verfassungsunmittelbar eingeräumt. Vgl. zu diesem Problem allgemein Maunz in Maunz-Dürig, Art. 80 Rndnr. 31 ff.

unter das einfache formelle Gesetz und die Rechtsverordnung zu stellen[35]. Da sie als Verfassungssatzung zum Verfassungsrechtskreis gehört, ist sie jenen Rechtsnormen vielmehr übergeordnet. Das ist nicht weiter problematisch, da die Verfassung selbst zum Erlaß ermächtigt, das Verfahren des Erlasses festlegt und die zu regelnden Materien (nämlich Geschäftsordnungsmaterien) materiell abgrenzt. Damit ist der Regierung eine verfassungsunmittelbare Kompetenz gegeben. Ein Rangkonflikt mit dem einfachen Gesetz kann nicht entstehen, da dem Gesetzgeber insoweit die Gesetzgebungskompetenz fehlt[36].

Schließlich sollen noch generell die materiellen Grenzen aufgezeigt werden, die der Regierung beim Erlaß ihrer Geschäftsordnung von der Verfassung gesetzt sind. Bei der weiteren Untersuchung ist dann jeweils im Rahmen der Auslegung der uns hier interessierenden §§ 8 und 22 GeschO/BReg zu prüfen, ob diese Grenzen eingehalten sind.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß die Verfassung als politisches Rechtsgebilde nach einem Wort von Rudolf Smend "zugleich Anregung und Schranke"[37] darstellt und die Geschäftsordnung der Bundesregierung der Sache nach ergänzendes Verfassungsrecht ist. Die Bestimmung der Geschäftsordnungen dürfen daher nicht der Verfassung widersprechen, und zwar weder dem Wortlaut noch dem durch Auslegung zu ermittelnden Sinn einer Norm. Hält sich die Geschäftsordnung in diesen Grenzen, so be-

---

35) So aber die überwiegende Lehre, vgl. oben S.36.

36) Vgl. Böckenförde, S. 124 f.

37) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), jetzt in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze (1955), S. 119 (195).

achtet sie die Schrankenfunktion der Verfassung. Die Verfassung ist aber auch "Anregung". Die Verfassung selbst regelt die Struktur der Regierungsorganisation, die Befugnisse der Regierungsorgane und die Geschäftsformen der Regierung nur in den Grundzügen; sie steckt den Rahmen eines bestimmten Regierungssystems und bestimmter Organisationsprinzipien ab. Aufgabe der Geschäftsordnung ist es, diese Grundgedanken zu konkretisieren und die bestehenden Regelungslücken vorsichtig zu ergänzen. Dabei kommt ihr ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Sie kann neue Rechte und Pflichten begründen, soweit diese in der Verfassung sozusagen "vorgedacht" sind und durch systematische und teleologische Auslegung ermittelt werden können. Dadurch können die organisatorischen Befugnisse der Verfassung flexibler gehandhabt werden; den praktischen Erfordernissen wird Genüge getan.

Bei der weiteren Untersuchung werden daher jeweils zwei Fragen gestellt: Welche Regelung trifft die Verfassung? und: Welche Regelung läßt sie zu?

Aus den Rechtsgrundlagen ergibt sich die weitere Darstellung:
Die Untersuchung der Stellvertretung des Bundeskanzlers geht von der Unterscheidung zweier Stellvertretungsarten aus, die als die allgemeine Stellvertretung und die besondere Stellvertretung bezeichnet werden.

Diese Unterscheidung folgt unmittelbar aus den Rechtsgrundlagen. Zwar nimmt die Verfassung selbst (in Art. 69 Abs. 1 GG) keine solche Differenzierung vor; sie entscheidet sich vielmehr nur

grundsätzlich für die Institution eines "Stellvertreters des Bundeskanzlers" und überläßt deren nähere Ausgestaltung der Geschäftsordnung (Art. 65 Satz 4 GG). In dem durch die Verfassung gezogenen Rahmen hat die Geschäftsordnung der Bundesregierung die Stellvertretung des Bundeskanzlers in der Weise geregelt, daß sie zwei Arten der Stellvertretung unterscheidet: Rechtsgrundlage der allgemeinen Stellvertretung ist § 8 Satz 1 GeschO/BReg; Rechtsgrundlage der besonderen Stellvertretung bildet § 8 Satz 2 i.V.m. § 22 Abs. 1 GeschO/BReg. Das wird im einzelnen nachzuweisen sein.

Die Unterscheidung ist auch von der Sache her geboten. Die beiden Stellvertretungsarten erfüllen verschiedene Funktionen. Die allgemeine Stellvertretung dient der Regierungsstabilität; sie erhält die Funktionsfähigkeit des leitenden Staatsamtes der Bundesrepublik in den Fällen, in denen der leitende Staatsmann wegen einer "allgemeinen Verhinderung" vorübergehend ausfällt. Die besondere Stellvertretung stellt dagegen nur ein Hilfsmittel der Regierungstechnik dar; sie entlastet den Regierungschef, wenn er einzelne Funktionen nicht ausüben kann oder wenn ihm die Ausübung erschwert ist.

Dementsprechend sind beide Stellvertretungsarten rechtlich verschieden ausgestaltet. Sie treten unter verschiedenen Voraussetzungen ein und haben verschiedene Auswirkungen. Nur die Person, die den Bundeskanzler vertritt, ist bei beiden Stellvertretungsarten grundsätzlich dieselbe[38]: der Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art. 69 Abs. 1 GG.

---

38) Siehe aber unten S. 94 ff.

Zweiter Teil: Die Person und das Amt des Stellvertreters

Im folgenden wird von der Person gehandelt, die den Bundeskanzler vertritt. Dabei ist von dem Verfassungsorgan auszugehen, das nach dem Grundgesetz allein zur Stellvertretung berufen ist: dem Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art. 69 Abs. 1 GG. Dessen Stellung und Funktion in der Regierungsorganisation werden zunächst allgemein gekennzeichnet. Danach wird die Berufung in das Amt und die Beendigung der Amtszeit untersucht. Es folgen Ausführungen über die Frage, welche Regierungsämter mit dem Amt eines Stellvertreters unvereinbar sind. Schließlich muß geklärt werden, wer den Bundeskanzler vertritt, wenn auch der Stellvertreter aus irgend einem Grunde ausfällt.

Eine Darstellung über die Stellvertretung des Bundeskanzlers kann sich aber nicht auf den Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG beschränken. In der Staatspraxis hat sich nämlich die Übung herausgebildet, neben dem "Titular-Stellvertreter" gemäß Art. 69 Abs. 1 GG (Eschenburg[1]) andere ad hoc berufene Personen mit der Vertretung des Kanzlers im Einzelfall zu betrauen. Es muß daher untersucht werden, ob diese Praxis mit der Verfassung vereinbar ist.

---

1) Eschenburg, Vizekanzler, S. 45 (48).

Erster Abschnitt: Der Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art. 69 Abs. 1 GG

I. Das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers in der Regierungsorganisation

Wenn Art. 69 Abs. 1 GG bestimmt, der Bundeskanzler ernenne einen Bundesminister zu seinem Stellvertreter, so geht das Grundgesetz erkennbar davon aus, daß die Frage der Stellvertretung des Regierungschefs nicht von Fall zu Fall geregelt werden soll, wenn eine solche Vertretung wegen Verhinderung erforderlich wird. Vielmehr soll der Stellvertreter bereits im Rahmen der Kabinettsbildung (Artt. 64 Abs. 1, 69 Abs. 1 GG) zur Vorsorge für den Vertretungsfall ernannt werden. Im Gegensatz zur Regelung unter der Weimarer Reichsverfassung, die einen Stellvertreter nur fakultativ vorsah[2)], muß das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz ständig besetzt sein, wenn es auch nur in bestimmten Vertretungsfällen wirksam wird: Der Bundeskanzler muß einen Stellvertreter ernennen; ein Stellvertreter muß immer im Amt sein. Diese Verpflichtung folgt aus dem Grundsatz der Regierungsstabilität, der - wie eine systematische Interpretation der Artt. 63, 67, 68 und 69 ergibt, als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz der Regierungsorganisation des Grundgesetzes vorgegeben ist. Die Ämter des Bundeskanzlers wie seines Stellvertreters müssen ständig besetzt sein, damit immer eine funktions-

---

2) Vgl. oben S. 20.

fähige Regierung vorhanden ist[3]. Dabei ist die Stellvertretung des Bundeskanzlers nicht als zusätzliche Kompetenz eines Bundesministers zu verstehen; das Grundgesetz sieht vielmehr den "Stellvertreter des Bundeskanzlers" als eine Institution der Verfassungsordnung vor[4].

Wird der Stellvertreter auch vorsorglich bereits vor dem Eintritt eines eventuellen Stellvertretungsfalles im Rahmen der Kabinettsbildung ernannt und muß das Amt auch unabhängig von einem Stellvertretungsfall ständig besetzt sein, so stehen dem Stellvertreter doch grundsätzlich nur während des Stellvertretungsfalles Befugnisse zu. Nach allen Normen, die eine Aussage über den Stellvertreter des Bundeskanzlers enthalten, setzen die Kompetenzen des Stellvertreters voraus, daß der Bundeskanzler "allgemein verhindert" (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg) oder "behindert" (§ 22 Abs. 1 GeschO/BReg) bzw. der Fall "im übrigen" (§ 8 Satz 2 GeschO/BReg) eingetreten ist, mit anderen Worten: daß der Stellvertretungsfall vorliegt. Solange der Vertretungsfall noch nicht eingetreten und nachdem er beendet ist, übt der Bundeskanzler seine Befugnisse selbst aus. Während des Stellvertretungsfalles nimmt der Stellvertreter die Befugnisse des Bundeskanzlers, also fremde

---

3) Vgl. Friedrich Klein, S. 23; von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III Vorbem. (S. 1314) und Anm. III 3 e (S. 1318); Maunz in Maunz-Dürig, Art. 69, Rndnr. 1. - Allerdings muß der Bundeskanzler den Stellvertreter nicht für die Dauer seiner eigenen Amtszeit berufen; er darf einen anderen Bundesminister zum Stellvertreter ernennen, wenn der Vorgänger (z.B. durch Rücktritt oder wegen einer Entlassung) wegfällt, vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 3 c (S. 1317).

4) H.L.; vgl. statt aller von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 4 a (S. 1318).

Befugnisse, wahr. Sein Amt kann also dadurch umschrieben werden, daß er fremde Zuständigkeiten bedingt durch das Vorliegen des Vertretungsfalles wahrnehmen soll. Ist die Bedingung eingetreten, so hat der Stellvertreter das Recht und die Pflicht, die Befugnisse des Kanzlers nach Maßgabe der §§ 8 und 22 GeschO/BReg wahrzunehmen. Das Grundgesetz hat das Stellvertreteramt dagegen nicht als ein Amt geschaffen, das auch außerhalb des Stellvertretungsfalles mit eigenen Befugnissen neben denen des voll amtierenden Bundeskanzlers ausgestattet wäre. In diesem Status ist der Stellvertreter vielmehr - außer seiner Tätigkeit als Bundesminister und damit als Mitglied der Bundesregierung - darauf beschränkt, sich für den Vertretungsfall bereit zu halten.

Dem Stellvertreter obliegt also die Vertretung des amtierenden Bundeskanzlers unter den Voraussetzungen der §§ 8 und 22 GeschO/BReg. Dagegen ist er nicht der Nachfolger, auch nicht der interimistische Nachfolger des Bundeskanzlers im Falle vorzeitiger Erledigung von dessen Amtszeit. Schon der Wortlaut des Art. 69 Abs. 1 GG zeigt bei einem Vergleich mit der entsprechenden Regelung für den Bundespräsidenten (Art. 57 GG), daß der Stellvertreter des Bundeskanzlers im Gegensatz zum Stellvertreter des Bundespräsidenten bei vorzeitiger Erledigung des Amtes nicht zum Zuge kommt[5]. Das wird noch deutlicher, wenn man erkennt, wie das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers über dessen obligatorische Ministereigenschaft

---

5) Die abweichende Auffassung von Meder in BK, Art. 69, Anm. II 1 ("Mangels abweichender Bestimmung ...") ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Richtig von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 b (S. 1315 f.).

mit dem Amt des Bundeskanzlers verknüpft ist: Nach Art. 69 Abs. 1 GG kann nur ein Bundesminister Stellvertreter sein. Die Amtszeit eines Bundesministers endet aber mit jeder Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 2 GG). Stirbt der Bundeskanzler, tritt er zurück, wird er im Falle eines konstruktiven Mißtrauensvotums gemäß Art. 67 GG entlassen oder endet seine Amtszeit mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestags (vgl. Art. 69 Abs. 2 GG; § 9 BMinG), so endet auch die Amtszeit des Stellvertreters wegen der dann fehlenden Ministereigenschaft. Der Stellvertreter rückt also beim Wegfall des Bundeskanzlers nicht für die restliche Amtszeit (bis zum Zusammentritt eines neuen Bundestags) in dessen Stellung nach wie etwa der Vizepräsident der Vereinigten Staaten von Amerika in das Amt des Präsidenten[6]. Nur in einem Ausnahmefall kann der Stellvertreter selbst Bundeskanzler werden, und zwar geschäftsführender Bundeskanzler, nämlich dann, wenn der Bundespräsident ihn beim Wegfall des Bundeskanzlers um die Weiterführung der Geschäfte bis zur Ernennung des Nachfolgers ersucht (Art. 69 Abs. 3 GG)[7]. Im Normalfall aber endet seine Amtszeit mit der seines Kreationsorgans, des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 2 GG).

---

6) So wurde etwa beim Tode des Präsidenten Kennedy Vizepräsident Johnson für die restliche Amtszeit Präsident der Vereinigten Staaten. Rechtsgrundlage war Art. II Section 1 § 6 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika von 1787. Die Lücken dieser Regelung, die bisher gewohnheitsrechtlich überbrückt wurden, sind inzwischen durch ein Amendement zur Verfassung beseitigt worden, vgl. SZ 1967, Nr. 38 vom 14.2.1967, S. 1.

7) Vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 b (S. 1315 f.).

Das Amt des Stellvertreters ist also in besonderer Weise ausgestaltet. Wie man aus der Entstehungsgeschichte des Art. 69 Abs. 1 GG entnehmen kann[8], ist bei der Schaffung des Amtes ein Mittelweg beschritten worden zwischen einer echten Vizekanzlerschaft, die eine gewisse Verselbständigung des Amtes und ständige Befugnisse auch außerhalb eines Vertretungsfalles implizieren würde[8a], und einer Regelung der Stellvertretung von Fall zu Fall. Demnach kann man mit von Mangoldt-Klein[9] das Stellvertreteramt als ein verfassungsrechtliches Amt bezeichnen, das zwar immer besetzt sein muß, jedoch nur in bestimmten Stellvertretungsfällen wirksam wird[10].

II. Die Berufung in das Amt

1.) Die Ernennung durch den Bundeskanzler

Nach Art. 69 Abs. 1 GG wird der Stellvertreter allein durch den Bundeskanzler ausgewählt und ernannt. Bundestag und Bundespräsident wirken (jedenfalls unmittelbar) nicht mit[11]. Damit unterscheidet sich die Ernennung des Stellvertreters von der der Bundesminister, die auf Vorschlag

---

8) Vgl. oben S. 27 ff.

8a) Ebenso Beckmann, S. 298.

9) von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III Vorbem. (S. 1314).

10) Die inoffizielle Bezeichnung "Vizekanzler" für den Stellvertreter des Bundeskanzlers ist daher irreführend. Die offizielle Bezeichnung lautet: "Der Stellvertreter des Bundeskanzlers".

11) Vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 69, Rndnr. 1; Gruber, S. 123; Münch, S. 213; Bartelt, S. 113; von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 3 d (S. 1317 f.).

des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt werden (Art. 64 Abs. 1 GG). Das materielle Kabinettsbildungsrecht, das nach dem Grundgesetz nicht dem Bundespräsidenten, sondern dem Kanzler zusteht[12], wird im Falle der Ernennung des Stellvertreters noch dadurch verstärkt, daß es nicht an ein formelles Ernennungsrecht des Präsidenten gebunden ist.

2.) Die Mitwirkung anderer Verfassungsorgane

a) Die Mitwirkung des Bundespräsidenten

Im Schrifttum ist darauf hingewiesen worden, daß der Bundespräsident wenigstens mittelbar auf die Ernennung des Stellvertreters Einfluß nehmen könne, weil der Stellvertreter aus dem Kreis der Bundesminister entnommen werde, die vom Präsidenten ernannt werden müßten[13]. Diese Auffassung wäre zutreffend, wenn dem Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister nach Art. 64 Abs. 1 GG politischer Einfluß zugesichert wäre. Die Frage steht im Zusammenhang mit dem sehr umstrittenen Problem des materiellen Prüfungsrechts des Bundespräsidenten bei Ernennungen.

In diesem Zusammenhang ist unbestritten, daß der Bundespräsident vor der Ernennung eines vom Bundeskanzler zum Bundesminister Vorgeschlagenen Gegenvorstellungen erheben kann. Das ist bekanntlich im zweiten Kabinett Adenauer gegen die Ernennung des Abgeordneten Dehler zum Justizmini-

---

12) Vgl. Böckenförde, S. 139 f. Anm. 5; Menzel, DÖV 1965, S. 581; Nawiasky, S. 93 f. und 96; von Mangoldt-Klein, Art. 64, Anm. III 1 (S. 1241).

13) Hamann, Art. 69, Anm. B 1.

ster geschehen. Uneinigkeit besteht dagegen über die Frage, ob der Bundespräsident einen vom Bundeskanzler - trotz solcher Gegenvorstellungen - Vorgeschlagenen zum Bundesminister ernennen muß oder ob er ihn aus sachlichen (d.h. nicht bloß rechtlichen) Gründen ablehnen darf.

Einige Autoren halten den Bundespräsidenten für verpflichtet, den Vorgeschlagenen zu ernennen; allenfalls könne er die rechtlichen Voraussetzungen (für einen Minister z.B. die deutsche Staatsangehörigkeit) überprüfen; dagegen habe er kein sachliches, materielles Prüfungsrecht[14]. Zur Begründung führen diese Autoren an: Wenn dem Bundespräsidenten sogar ein Bundeskanzler aufgezwungen werden könne (vgl. Art. 63 Abs. 2 Satz 2; Abs. 4 Satz 2 GG), dann dürfe der Bundespräsident nicht die Regierungsbildung unmöglich machen, indem er eine Ministerernennung verweigere[15].

Nach anderen Äußerungen im Schrifttum steht dem Bundespräsidenten dagegen die Befugnis zu, Ernennungsvorschläge des Bundeskanzlers auch sachlich zu prüfen und nach eigenem Ermessen abzulehnen[16]. Dabei wird hauptsächlich damit argumentiert, daß es anderenfalls nicht verständlich

---

14) Vgl. Jellinek, VVDStRL 8 (1949) 1950, S. 3 (10 f.); Dennewitz-Meder in BK, Art. 64, Anm. II 1; Maunz in Maunz-Dürig, Art. 64, Rndnr. 1; Friesenhahn, VVDStRL 16 (1957) 1958, S. 9 (46 f. u.Anm. 107); Hall,JZ 1965, S. 305 (307); Maurer, DÖV 1966, S. 665 (671 f.).

15) So vor allem Jellinek, ebenda.

16) Nawiasky, S. 97; Hamann, Anm. zu Art. 64; Giese-Schunck, Art. 64, Anm. II 3; Hans Schneider, NJW 1953, S. 1330 (1331 f.).

wäre, warum der Bundespräsident nach dem Grundgesetz überhaupt in die Regierungsbildung eingeschaltet worden sei. Auch vertrage es sich nicht mit dem Amt und der Würde eines Staatsoberhauptes, lediglich Urkundsbeamter zu sein.

Eine vermittelnde Ansicht geht davon aus, daß der Bundespräsident zwar grundsätzlich verpflichtet sei, einen Vorgeschlagenen zu ernennen, in gewissen Ausnahmefällen jedoch berechtigt sei, um des staatlichen Ansehens willen einen Vorschlag abzulehnen[17]. Dabei dürfe er nur die Gründe geltend machen, die seine Sphäre betreffen. Der Bundespräsident sei Repräsentant der Staatlichkeit, Bewahrer des Rechtsstaates und der staatlichen Dignität. Er dürfe daher Kandidaten ablehnen, bei denen z.B. die Gefahr bestehe, daß sie nicht auf dem Boden freiheitlicher demokratischer Grundordnung stehen, die in Skandalaffären verwickelt oder gegen die strafrechtliche Ermittlungsverfahren wegen schwerwiegender Straftaten eingeleitet worden seien[18].

Das Problem braucht für den Zweck unserer Darstellung nicht ausdiskutiert zu werden. Hier sind lediglich folgende Gesichtspunkte entscheidend:

Selbst wenn man dem Bundespräsidenten ein sachliches Prüfungs- und Ablehnungsrecht zugesteht, könnte das immer nur zu einer negativen Reaktion, einer Art Veto führen. Der Bundespräsident könnte

---

17) Grundlegend Menzel, DÖV 1965, S. 581 ff.; vgl. auch von Mangoldt-Klein, Art. 64, Anm. III 4 d (S. 1244 f.); Münch, S. 153 ff.

18) Vgl. Menzel, DÖV 1965, S. 581 (594 ff.).

zwar verhindern, daß ein bestimmter Politiker Bundesminister wird. Er könnte dagegen nicht einen Politiker seiner Wahl zum Bundesminister machen, da er nach Art. 64 Abs. 1 GG unbestritten nur jemanden ernennen kann, der vom Bundeskanzler vorgeschlagen ist, und zudem die Ernennung der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedarf (Art. 58 Satz 1 GG). Der Bundespräsident hat also keinen positiven Einfluß auf die Auswahl der zu ernennenden Bundesminister und damit mittelbar auf die Person des Stellvertreters[19].

Was die Ablehnung der Ernennung einzelner Ministerkandidaten betrifft, so kann wohl mit der ganz überwiegenden Meinung davon ausgegangen werden, daß der Bundespräsident dabei jedenfalls keinen politischen Gestaltungswillen ausüben darf. Es kann nicht darum gehen, daß der Präsident ein ihm politisch genehmes Kabinett bildet[20]. Nach seiner Stellung im Verfassungssystem ist der Bundespräsident weitgehend auf repräsentative Aufgaben festgelegt. Nur in Ausnahmesituationen (wie z.B. nach Artt.63 Abs. 4 Satz 3, 68 und 81 GG) ist der Bundespräsident als "Legitimitätsreserve" zu politischem Eingreifen berechtigt. Von diesen Fällen abgesehen steht dem Präsidenten kein politisches Mitspracherecht zu[21].

---

19) von Mangoldt-Klein, Art. 64, Anm. III 4 d (S. 1245); Nawiasky, S. 97.

20) Dazu vor allem Menzel, DÖV 1965, S. 581. Siehe auch Kimminich, VVDStRL 25 (1966) 1967, S. 2 (80 ff.).

21) Darüber ist man sich bei der Diskussion über das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten weitgehend einig, vgl. Maurer, DÖV 1966, S. 665 (670 ff.); Menzel, DÖV 1965, S. 581 (596); Erich Küchenhoff, DÖV 1966, S. 675 (680 ff.).

Bei der Ernennung des Stellvertreters des Bundeskanzlers ist der Einfluß des Bundespräsidenten noch weiter eingeschränkt, da es sich dabei um den zeitlich letzten Akt der Regierungsbildung handelt. Der Stellvertreter wird erst aus dem Kreis der Bundesminister ernannt, wenn diese bereits im Amt sind. Da der Bundespräsident an der Berufung des Stellvertreters nicht einmal formal mitwirkt, kann eigentlich auch nicht von einer mittelbaren Beteiligung des Präsidenten die Rede sein.

Der Bundespräsident könnte allerdings versuchen, bei seinem Vorschlag zur Wahl des Bundeskanzlers gemäß Art. 63 Abs. 1 GG seine Wünsche hinsichtlich des Stellvertreters gegenüber dem Vorzuschlagenden durchzusetzen, diesen zu einer "Präsentationskapitulation" zu zwingen.

Nach der Konzeption des Grundgesetzes erfolgt die Regierungsbildung in zwei Akten[22]. Zunächst wird der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt (Art. 63 GG). Ist der Bundeskanzler im Amt, so bildet er sein Kabinett, indem er die Bundesminister dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorschlägt (Art. 64 Abs. 1 GG). Der Schwerpunkt der Kompetenzen liegt bei dieser zweiten Phase eindeutig beim Bundeskanzler. Der Bundespräsident kann nur die Politiker zu Bundesministern ernennen, die vom Bundeskanzler vorgeschlagen sind. Zudem bedarf die Ernennung der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers (Art. 58 Satz 1 GG)[23].

---

22) Vgl. dazu allgemein Münch, S. 149 ff.

23) Das ist unbestritten, vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 64, Anm. III 4 d (S. 1245).

Auch in der ersten Phase der Regierungsbildung, der Wahl des Bundeskanzlers nach Art. 63 GG, liegt das Gewicht nicht beim Bundespräsidenten, sondern beim Bundestag. Im Gegensatz zur Regelung der Weimarer Reichsverfassung (Artt. 53, 54 WRV) wird der Kanzler nach dem Grundgesetz vom Parlament gewählt. Der Bundespräsident muß den Gewählten ernennen, wenn dieser die absolute Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Mitgliederzahl erreicht hat (Art. 63 Abs. 2 Satz 2,Abs. 4 Satz 2 GG). Ein gewisser politischer Einfluß bei der Kanzlerwahl kommt dem Bundespräsidenten nur in zwei Beziehungen zu: Einmal hat allein er in der ersten Wahlphase die Befugnis, dem Bundestag einen Kandidaten vorzuschlagen, über den der Bundestag abstimmen muß. Der Bundestag kann diesen Kandidaten allerdings ablehnen und über einen Vorschlag aus seiner Mitte abstimmen (Art. 63 Abs. 3 GG; § 4 GeschO/BT). Zum anderen steht dem Bundespräsidenten in der dritten Phase ein Wahlrecht zu: Erreicht der Kandidat in der dritten Wahlphase nach Art. 63 Abs. 4 GG nur die relative Stimmenmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl, so muß der Bundespräsident entweder den Gewählten ernennen oder den Bundestag auflösen (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG)[24].

Der Bundespräsident hat also nach dem Grundgesetz nur geringen Einfluß auf die Regierungsbildung. Das Recht des Präsidenten, in der ersten Wahlphase einen Kandidaten dem Bundestag vorzuschlagen, kann zwar unter Umständen für die Wahl politisch von Bedeutung sein. Der Bundespräsident

---

24) Neben Art. 68 GG ist das übrigens der einzige Fall, in dem der Bundespräsident den Bundestag auflösen kann. Vgl. demgegenüber Art. 25 WRV.

kann dabei mit den Bundestagsfraktionen die Lage sondieren und die Wahlchancen möglicher Kandidaten klären. Dadurch wird es im Sinne der Regierungsstabilität ermöglicht, einen Kanzler bereits im ersten Wahlgang zu wählen. Der dargelegten Kompetenzverteilung bei der Regierungsbildung zwischen Präsident und Kanzler würde es jedoch widersprechen, wenn der Präsident den Kandidaten - sozusagen als Gegenleistung für den Vorschlag - zu einer Absprache über die Sachprogrammatik der zu bildenden Regierung, die Richtlinien der Politik, die Koalitionsbildung, die Ministerauswahl und - in unserem Zusammenhang - die Person des Stellvertreters zwingen könnte. Eine solche "Präsentationskapitulation" des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten muß nach dem Grundgesetz als unzulässig angesehen werden[25].
Auf die Auswahl und Ernennung des Stellvertreters durch den Bundeskanzler kann der Bundespräsident also auch nicht mittelbar einwirken.

b) Die Mitwirkung des Bundestags

Auch der Bundestag wirkt bei der Berufung des Stellvertreters des Bundeskanzlers nicht mit (Art. 69 Abs. 1 GG). Wie wir gesehen haben, fehlt dem Bundestag diese Befugnis auch bei der Ernennung der Bundesminister (Art. 64 Abs. 1 GG). Da nur ein Bundesminister zum Stellvertreter gemacht werden kann, scheinen beide Fälle parallel zu liegen. Dennoch gibt es einen entscheidenden Unterschied. Während die Bundesminister der

---

25) Vgl. dazu im einzelnen Erich Küchenhoff, DÖV 1966, S. 675 ff.

Richtlinienkompetenz des Kanzlers unterstehen (Art. 65 Satz 1 und 2 GG) und über diese Stellung nicht hinausgehoben werden, ist das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers auf den allgemeinen Stellvertretungsfall angelegt, in dem der Stellvertreter den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich" vertritt (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg). Wie wir später sehen werden, steht dem Stellvertreter in dieser Lage auch die Richtlinienkompetenz zu. Daher ist es doch bemerkenswert, daß der Stellvertreter, der im allgemeinen Vertretungsfall in die Kompetenzen des Kanzlers hineinrückt, nicht ebenso wie der Bundeskanzler durch den Bundestag investiert wird (Art. 63 GG). Allerdings würde eine Investitur durch den Bundestag dem Stellvertreter ein größeres politisches Gewicht verleihen. Das hatten die Väter des Grundgesetzes aber gerade vermeiden wollen. Der Änderungsantrag des Abgeordneten Dehler, wonach der Stellvertreter auf Vorschlag des Bundeskanzlers mit Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats vom Bundespräsidenten ernannt werden sollte, ist abgelehnt worden, weil man darin eine unerwünschte Hervorhebung des Stellvertreteramtes gesehen hat[26].

So bleibt es bei der Feststellung, daß der Bundeskanzler seinen Stellvertreter allein, ohne Mitwirkung des Bundespräsidenten und des Bundestags bestimmen und ernennen darf.

3.) Die Voraussetzungen der Ernennung

Nach Art. 69 Abs. 1 GG kann nur ein Bundesminister zum Stellvertreter ernannt werden. Daher

---

26) Vgl. oben S. 28 f.

sind die Voraussetzungen des Bundesministerstatus zugleich Erfordernisse des Stellvertreteramtes. Auf diese Voraussetzungen soll im folgenden kurz eingegangen werden.

Im Grundgesetz und in sonstigen Normen (z.B. dem Bundesministergesetz) werden keine ausdrücklichen Voraussetzungen für den Eintritt in die Bundesregierung aufgestellt. Um der Gefahr eines möglichen Mißbrauchs vorzubeugen, müssen jedoch bestimmte Anforderungen an einen Bundesminister gestellt werden[27]. Anhaltspunkte ergeben sich aus der staatsrechtlichen Stellung des Bundesministers als Mitglied einer parlamentarisch investierten und verantwortlichen Regierung und als Chef eines Ressorts.

Da der Bundesminister zwar Träger eines öffentlichen Amtes, aber nicht Beamter im beamtenrechtlichen Sinne ist (vgl. § 1 BMinG), gelten die Voraussetzungen des Beamtenstatus, wie sie in den Beamtengesetzen niedergelegt sind, für ihn nicht.

Dagegen könnte an die Erfordernisse der Wählbarkeit gedacht werden, die von den Wahlgesetzen aufgestellt werden. Die Wählbarkeitsvoraussetzungen des Bundeswahlgesetzes[28] können jedoch nicht unmittelbar auf die Bundesminister angewendet werden. Es ist in der Staatspraxis zwar üblich, daß ein Bundesminister zugleich Abgeordneter des Bundestags ist, weil ihm das Mandat neben Indemnität und Immunität (Art. 46 GG) zusätzlichen politischen Rückhalt sichert. Die Verbindung von

---

27) Zum folgenden: Münch, S. 119 ff.; Gruber, S. 7 f.; von Mangoldt-Klein, Vorbem. V 1 vor Art. 62 (S. 1201 f.).

28) Bundeswahlgesetz vom 7.5.1956 (BGBl. I S. 383).

Mandat und Ministeramt ist jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Eine unmittelbare Anwendung des Bundeswahlgesetzes scheidet also aus. Dagegen können die allgemeinen Wählbarkeitsvoraussetzungen des Bundeswahlgesetzes analog auf die Bundesminister angewendet werden. In diesen Voraussetzungen kann man Mindesterfordernisse sehen, die für jedes Amt gelten, das sich von der Volkssouveränität ableitet[29].

Danach muß ein Bundesminister Deutscher im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sein und das 25. Lebensjahr vollendet haben (vgl. § 16 Abs. 1 BWahlG). Zum Bundesminister kann derjenige nicht ernannt werden, auf den die negativen Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 BWahlG zutreffen.

Weiterhin ist erforderlich, daß die Bewerber um das Amt ihre Einwilligung zur Ernennung erteilen. Es entspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, daß niemand zur Übernahme eines Amtes gezwungen werden kann. Eine Einwilligung erscheint auch deshalb erforderlich, weil der Bundesminister für seine Tätigkeit politisch verantwortlich sein soll[30].

Aus dem Kreis der unter diesen Voraussetzungen zu Bundesministern Ernannten kann der Bundeskanzler nach seinem Ermessen einen - und zwar nur einen[31] - Bundesminister zu seinem Stellvertreter auswählen. Dabei spielt das Ressort

---

29) So Gruber, S. 8. - Dieses Erfordernis wird z.B. in § 3 Abs. 1 BVerfGG für die Richter des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich aufgestellt.

30) Münch, S. 126 f.

31) Ebenso Meder in BK, Art. 69, Anm. II 1; von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 3 a (S. 1317).

grundsätzlich - von der Frage der anschließend zu erörternden Unvereinbarkeiten abgesehen - keine Rolle. Das Amt des Stellvertreters setzt nicht voraus, daß sein Inhaber mit einem bestimmten Fachressort betraut ist. Grundsätzlich ist der Leiter jedes Bundesministeriums als Stellvertreter geeignet. Nach der bisherigen Staatspraxis sind die Leiter folgender Ressorts zu Stellvertretern ernannt worden: des Bundesministeriums für Angelegenheiten des Marshall-Planes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Bundesfinanzministeriums[32], des Bundesministeriums für Wirtschaft, des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen und des Bundesministeriums des Auswärtigen. Auch ein Bundesminister ohne Ressort kann zum Stellvertreter ernannt werden[33]. Der Bundesminister ohne Ressort ist ein Minister, der kein bestimmtes Ministerium leitet. Ein solcher Minister hat dagegen sehr wohl einen eigenen Geschäftsbereich, nämlich einen speziellen Amtsauftrag oder Sonderauftrag, für den er gemäß Art. 65 Satz 2 GG die Verantwortung zu tragen hat[34]. Der Minister ohne Ressort ist daher Bundesminister im Sinne

---

32) Die Ernennung des Bundesfinanzministers zum (einstweiligen) Stellvertreter war allerdings in ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit umstritten, vgl. dazu unten S. 70 ff.

33) Dabei ist zunächst die Vorfrage, ob die Ernennung eines Bundesministers ohne Ressort nach dem Grundgesetz überhaupt zulässig ist, zu bejahen. Die Vorschrift des Art. 65 Satz 2 GG, nach der jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, steht nicht entgegen. Diese Vorschrift grenzt nur die Verantwortlichkeit im Verhältnis zwischen Regierungschef und den übrigen Regierungsmitgliedern ab, vgl. Nawiasky, S. 93; von Mangoldt-Klein, Art. 62, Anm. III 6 b (S. 1216).

34) Vgl. Köttgen, DÖV 1954, S. 4 (5); Böckenförde, S. 221 ff.

des Art. 62 GG. Aus der Regelung des Art. 69 Abs. 1 GG läßt sich nicht entnehmen, daß ein solcher Minister von der Stellvertretung des Bundeskanzlers ausgeschlossen wäre[35].

Dagegen kann ein Parlamentarischer Staatssekretär nicht Stellvertreter sein, da er kein Bundesminister ist. Nach § 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse Parlamentarischer Staatssekretäre[36] können Parlamentarische Staatssekretäre Mitgliedern der Bundesregierung zur Unterstützung beigegeben werden, sie sind nicht selbst Mitglieder der Bundesregierung (Art. 62 GG)[37].

---

35) Die Ernennung eines Bundesministers ohne Ressort zum Stellvertreter des Bundeskanzlers wird daher im Schrifttum allgemein für zulässig gehalten, vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 69, Rndnr. 1; von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 3 b (S. 1317); Plaum, Diss., S. 12 Anm. 37. - Der Fall ist allerdings noch nicht praktisch geworden.

36) Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 6.4.1967 (BGBl. I S. 396). - Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit siehe Böckenförde, S. 232 ff.

37) Aus dem gleichen Grund können Parlamentarische Staatssekretäre auch nicht nach § 14 GeschO/BReg einen Bundesminister in der Regierung vertreten, vgl. Franz Klein, DVBl. 1965, S. 862 (864). Das wird in dem neu eingefügten § 14 a GeschO/BReg (Bekanntmachung vom 29.3.1967, GMBl. S. 130) in Absatz 2 ("§ 14 bleibt unberührt.") ausdrücklich klargestellt.

4.) Die Form der Ernennung

Aus der Verfassung und dem Bundesministergesetz sind keine Vorschriften darüber zu entnehmen, welche Anforderungen hinsichtlich der Form der Ernennung zu beachten sind. Bestimmungen über die Form der Ernennung finden sich nur für die Bundesminister (§ 2 BMinG).

Die Funktion des Stellvertreters, der die Regierungskontinuität im allgemeinen Vertretungsfall wahren soll, bedingt jedoch, daß bei seiner Ernennung gewisse Förmlichkeiten eingehalten werden. Die Ernennung eines Stellvertreters hat nicht nur interne Bedeutung für die Regierung. Im allgemeinen Vertretungsfall müssen die anderen obersten Verfassungsorgane, z.B. der Bundestag, mit dem Stellvertreter zusammenarbeiten. Diesen Verfassungsorganen muß die Ernennung daher mitgeteilt werden. Auch die Öffentlichkeit muß unterrichtet werden.

In der Praxis trägt man den Forderungen der Rechtssicherheit und Öffentlichkeit dadurch Rechnung, daß die Ernennung des Stellvertreters durch ein Handschreiben des Bundeskanzlers vorgenommen und im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung bekannt gemacht wird.

III. Die Beendigung der Amtszeit

Die Amtszeit des Stellvertreters kann einmal in seiner Eigenschaft als Stellvertreter enden; zum anderen kann eine Beendigung mittelbar wegen der Verbindung des Stellvertreteramtes mit dem Bundesministerstatus eintreten.

Der Bundeskanzler kann den Stellvertreter als solchen entlassen und ihn dennoch als Bundesminister im Amt behalten. Das folgt aus einem Umkehrschluß aus Art. 69 Abs. 1 GG. Wie wir gesehen haben, gestattet das Grundgesetz dem Kanzler, sich aus dem Kreis der Bundesminister die Person auszuwählen, mit der er als Stellvertreter arbeiten will. An Mitwirkungsbefugnisse anderer Verfassungsorgane ist er nicht gebunden. Es erscheint konsequent, dem Kanzler auch das Recht zu geben, den Stellvertreter wieder zu entlassen. Allerdings ist der Kanzler verpflichtet, unverzüglich einen anderen Bundesminister mit dem Amt des Stellvertreters zu betrauen, da das Amt immer besetzt sein muß. An irgendwelche Voraussetzungen ist diese Befugnis nicht geknüpft; auf die Motivation kommt es nicht an. Eine andere Frage ist es, ob der Kanzler dabei politische Rücksichten nehmen muß. Bei der ständigen Praxis Bonner Regierungsbildung, dem Koalitionspartner das Amt des Stellvertreters zu überlassen, können sich Verpflichtungen aus Koalitionsabsprachen ergeben. Eine rechtliche Grenze für den Kanzler, der seinen Stellvertreter entlassen und einen anderen Bundesminister mit dem Amt betrauen will, ergibt sich im allgemeinen Vertretungsfall. Ist der Kanzler allgemein an der Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte verhindert (vgl. § 8 Satz 1 GeschO/BReg), so kann er auch nicht mehr seinen Stellvertreter entlassen. Dieser ist bis zur Beendigung des Stellvertretungsfalles im Amt, es sei denn, daß der Kanzler selbst in der Zwischenzeit (z.B. durch Tod) wegfällt und die Amtszeit des Stellvertreters damit endet (vgl. Art. 69 Abs. 2 GG). Diese Frage ist nicht von bloß theoretischem Interesse. Wie wir später bei der Behandlung des

Stellvertretungsfalles sehen werden, kann es zwischen Kanzler und Stellvertreter zum Streit über den Eintritt des Stellvertretungsfalles kommen. Falls der Kanzler tatsächlich amtsverhindert ist, kann er diesen Streit nicht durch Entlassung des Stellvertreters zu seinen Gunsten entscheiden. Von diesem Ausnahmefall abgesehen, kann der Bundeskanzler aber nach seinem Ermessen über die Entlassung des Stellvertreters befinden.

Dieser Befugnis des Kanzlers entspricht das Recht des Stellvertreters, seine Entlassung als Stellvertreter zu verlangen. An der Bundesministereigenschaft ändert sich dadurch nichts.

Neben der Entlassung als Stellvertreter kann die Amtszeit des Stellvertreters auch mit der Beendigung seines Ministerstatus aufhören, weil nur ein Bundesminister Stellvertreter sein kann. Tritt daher der Stellvertreter als Minister zurück, d.h. verlangt er seine Entlassung (wozu er nach § 9 Abs. 2, Satz 2, 2. Alternative BMinG berechtigt ist), wird er auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten entlassen (Art. 64 Abs. 1 GG; § 9 Abs. 2, Satz 2, 1. Alternative BMinG)[38] oder erledigt sich seine Amtszeit auf sonstige Weise, etwa weil die Amtszeit des Bundeskanzlers endet (vgl. Art. 69 Abs. 2; § 9 Abs. 1 BMinG), so endet wegen der Verbindung des Stellvertreteramtes mit der Ministereigenschaft auch die Amtszeit als Stellvertreter.

---

38) Der Bundespräsident ist verpflichtet, einen Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers zu entlassen (Art. 64 Abs. 1 GG), h.L., vgl. Franz Klein in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 64, Rndnr. 6.

IV. Die Inkompatibilitäten mit dem Amt des Stellvertreters

Die Feststellung, daß grundsätzlich jeder Bundesminister, unabhängig vom Ressort, zum Stellvertreter des Bundeskanzlers ernannt werden kann[39], bedarf möglicherweise einer Einschränkung. Es stellt sich nämlich die Frage, ob nicht bestimmte Ministerämter mit dem Amte eines Stellvertreters des Bundeskanzlers unvereinbar, inkompatibel sind.

Das Grundgesetz enthält zwar für diesen Fall keine ausdrückliche Inkompatibilitätsvorschrift[40]; eine Unvereinbarkeit könnte sich jedoch aus dem systematischen Zusammenhang der einschlägigen Vorschriften über die Rechtsstellung des Bundeskanzlers, seines Stellvertreters und der betreffenden Minister ergeben.

Es ist hier nicht der Anlaß, allgemeine Ausführungen zum Problem der Inkompatibilität im Staatsrecht zu machen[41]. Für den Zweck dieser Darstellung genügt es, wenn Inkompatibilität als Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Ausübung zweier öffentlicher Funktionen durch eine Person verstanden wird[42]. Dabei interessiert hier nur die eigentliche, echte Inkompatibilität, die durch die Kollision verschiedener öffentlicher Interessen untereinander begründet ist (z.B.

---

39) Oben S. 63 ff.

40) Siehe dagegen für den Bundespräsidenten Art. 55 GG, für den Bundeskanzler und die Bundesminister Art. 66 GG.

41) Dazu neuestens Sturm, aaO.

42) Vgl. Sturm, S. 2 f.

Art. 55 Abs. 1 GG), nicht die uneigentliche, unechte Inkompatibilität bei Kollision öffentlicher mit privaten Interessen (z.B. Artt.55 Abs. 2, 66 GG)[43].

1.)Der Bundesminister der Finanzen

Die Frage einer Inkompatibilität zwischen den Ämtern des Bundesfinanzministers und des Stellvertreters des Bundeskanzlers stellte sich in der Staatspraxis, als im Jahre 1953 wegen einer längeren Erkrankung des eigentlichen Stellvertreters Blücher der Bundesfinanzminister Schäffer mit der einstweiligen Vertretung des Kanzlers beauftragt wurde. Literarisch wurde sie erstmals in der Dissertation von Plaum[44] behandelt. Seine These, daß das Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers mit dem des Bundesfinanzministers unvereinbar sei, fand im Schrifttum zunächst weitgehend Anerkennung[45]. Später häuften sich kritische und ablehnende Stimmen[46].

Nach Plaum[47] hat der Bundesfinanzminister nach dem Grundgesetz, der Reichshaushaltsordnung und

---

43) Zu dieser Unterscheidung siehe Sturm, S. 7 f.

44) Vgl. Plaum, Diss., aaO.

45) von Mangoldt-Klein, Art. 62, Anm. III 2 a (S. 1212 f.) und Art. 69, Anm. III 3 f (S. 1318); Giese-Schunck, Art. 69, Anm. II 1; Hamann, Art. 69, Anm. B 1; Bartelt, S. 113 ff. (alle ohne eigene Begründung unter Hinweis auf Plaum).

46) Böckenförde, S. 182 ff. und S. 200 f.; Franz Klein, DVBl. 1962, S. 573 (575); Sturm, S. 88 f.; Beckmann, S. 73 ff. Die Begründungen sind von unterschiedlichem Gewicht. Darauf wird noch einzugehen sein.

47) Vgl. zum folgenden neben der angeführten Dissertation die Aufsätze von Plaum in DVBl. 1958, S. 452 ff. und DÖV 1960, S. 536 ff.

der Geschäftsordnung der Bundesregierung eine Sonderstellung in allen Fragen von finanzieller Bedeutung, die ihn aus dem Kreis der übrigen Bundesminister heraushebe und eine Personalunion mit dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers verbiete. Das Grundgesetz nenne das Amt des Bundesfinanzministers ausdrücklich; es habe ihn in den Artikeln 96[48], 108, 112 und 114 GG eine Reihe von verfassungskräftigen Befugnissen eingeräumt. Diese Rechtsstellung sei durch die Reichshaushaltsordnung[49] noch wesentlich verstärkt worden. Die Reichshaushaltsordnung gewähre dem Bundesfinanzminister eine Reihe von Vetorechten, teils endgültigen, teils suspensiven Charakters.

In den in § 128 RHO aufgezählten Finanzfragen von nicht grundsätzlicher oder nicht sonst erheblicher Bedeutung entscheide der Bundesfinanzminister allein und endgültig, ohne daß es einer Anrufung des Regierungskollegiums bedürfe. In den anderen Fällen müsse die Angelegenheit zwar im Kabinett beraten werden. Bei der Abstimmung stehe dem Bundesfinanzminister jedoch ein Widerspruchsrecht zu; der Widerspruch könne von der Mehrheit sämtlicher Bundesminister nur zusammen mit dem Bundeskanzler in einer zweiten Kabinettsitzung überstimmt werden (vgl. § 21 Abs. 3 RHO). Mit anderen Worten: Wenn der Finanzminister sich mit dem Bundeskanzler in einer Angelegenheit von finan-

---

48) Jetzt Art. 95 i.d.F. des 16. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 18.6.1968 (BGBl. I S. 657).

49) Reichshaushaltsordnung vom 31.12.1922 (RGBl. 1923 II S. 17) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.4.1930 (RGBl. 1930 II S. 693).

zieller Bedeutung einig sei, könne er von dem gesamten übrigen Kabinett nicht überstimmt werden. Der Bundesfinanzminister könne also zusammen mit dem Bundeskanzler unter dieser Voraussetzung die Entscheidung der ganzen Bundesregierung fällen. Das in § 21 Abs. 3 RHO ausgestaltete Widerspruchsrecht betreffe vor allem die Aufstellung des Bundeshaushaltsplanes (§ 20 RHO) und die in § 128 Satz 2 RHO aufgezählten Fälle. Hierin liege der Schwerpunkt der Sonderstellung des Bundesfinanzministers nach der Reichshaushaltsordnung[50].

Durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung sei die Rechtsstellung des Bundesfinanzministers noch erheblich verstärkt worden. § 26 Abs. 1 GeschO/BReg habe das besondere Abstimmungsverfahren des § 21 Abs. 3 RHO über die Aufstellung des Haushaltplanentwurfs und die Ausnahmefälle des § 128 Satz 2 RHO hinaus auf alle Fragen von finanzieller Bedeutung ausgedehnt[51]. Zudem

---

50) Vgl. dazu im einzelnen Plaum, Diss., S. 54 ff.

51) § 26 Abs. 1 GeschO/BReg hat folgenden Wortlaut:

"Beschließt die Bundesregierung, abgesehen von den §§ 20 und 21 der Haushaltsordnung, in einer Frage von finanzieller Bedeutung gegen oder ohne die Stimme des Bundesministers der Finanzen, so kann dieser gegen den Beschluß ausdrücklich Widerspruch erheben. Wird Widerspruch erhoben, so ist über die Angelegenheit in einer weiteren Sitzung der Bundesregierung erneut abzustimmen. Die Durchführung der Angelegenheit, der der Bundesminister der Finanzen widersprochen hat, muß unterbleiben, wenn sie nicht in der neuen Abstimmung in Anwesenheit des Bundesministers der Finanzen oder seines Vertreters von der Mehrheit sämtlicher Bundesminister beschlossen wird und der Bundeskanzler mit der Mehrheit gestimmt hat."

bringe § 26 Abs. 1 GeschO/BReg gegenüber § 21 Abs. 3 RHO eine Verschärfung der Abstimmungsmodalität: Der Bundesfinanzminister habe das Veto auch dann, wenn die Regierung ohne seine Stimme (z.B. in seiner Abwesenheit bzw. bei Stimmenthaltung) beschlossen habe. Die neue Abstimmung über das Veto in der zweiten Kabinettsitzung dürfe nur in Anwesenheit des Finanzministers bzw. seines Stellvertreters erfolgen. Im Ergebnis gelte auch hier das gleiche wie bei § 21 Abs. 3 RHO: Bundeskanzler und Bundesfinanzminister zusammen könnten bei einer Abstimmung gemäß § 26 Abs. 1 GeschO/BReg vom gesamten übrigen Bundeskabinett nicht überstimmt werden. Beide zusammen könnten die Entscheidung der Bundesregierung allein fällen. Angesichts der Tatsache, daß der größte Teil der Regierungsgeschäfte finanzielle Auswirkungen habe[52], bedeute die Regelung des § 26 Abs. 1 GeschO/BReg für den Bundesfinanzminister einen gewaltigen Machtzuwachs, der es verbiete, ihn sein Amt in Personalunion mit dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers ausüben zu lassen. Ernenne man nämlich den Bundesfinanzminister zum Kanzlerstellvertreter, so ergebe sich folgende Rechtslage:
Schon im Normalfall, wenn der Bundeskanzler die Amtsgeschäfte selbst wahrnehme, sei eine solche Personalunion verfassungsrechtlich zumindest bedenklich, da die dadurch hervorgehobene Machtkonzentration beim Stellvertreter - Finanzminister die vom Grundgesetz gewollte Vorzugsstellung des Kanzlers gefährden könne[53].

---

52) Dazu im einzelnen Plaum, Diss., S. 63 ff.

53) Plaum, Diss.,S. 77 ff.

Die eigentliche Gefahr zeige sich jedoch erst im allgemeinen Vertretungsfall, in dem der Stellvertreter den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich" vertrete und sein Stimmrecht in der Bundesregierung ausübe (§§ 8 Satz 1, 22 Abs. 1 GeschO/BReg)[54]. Der gleichzeitige Inhaber der Ämter des Stellvertreters und des Finanzministers werde als Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG, §§ 8 Satz 1 und 22 Abs. 1 GeschO/BReg die Stimmrechte des Kanzlers und in seiner Eigenschaft als Bundesfinanzminister dessen Widerspruchsrechte aus § 21 Abs. 3 RHO bzw. § 26 Abs. 1 GeschO/BReg ausüben. Der Finanzminister könne im allgemeinen Vertretungsfall in allen Fragen von finanzieller Bedeutung allein die Entscheidung der Bundesregierung treffen. Dadurch werde das in Art. 65 Satz 3 GG verankerte Kollegialprinzip, das bestimmte Angelegenheiten der Beschlußfassung durch die Bundesregierung unterwerfe[55], beseitigt. Aus diesem Grunde bestehe eine Inkompatibilität zwischen den Ämtern des Finanzministers und des Stellvertreters des Bundeskanzlers.

Soweit die These von Plaum. - Was ist dazu zu sagen?

Durch die genannten Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung kann für den Bundesfinanzminister

---

54) Plaum, Diss., S. 82 ff.

55) Nach dem Grundgesetz ist die Bundesregierung z.B. in folgenden Fällen als Kollegium zuständig: GG Artt. 76 Abs. 1 (Einbringung von Gesetzesvorlagen), 80 Abs. 1 (Erlaß von Rechtsverordnungen), 84 Abs. 2, 85 Abs. 2, 86, 108 Abs. 6 (Erlaß von Verwaltungsvorschriften). Vgl. ferner die in § 15 GeschO/BReg aufgezählten Fälle.

nur dann eine Sonderstellung begründet werden, wenn diese Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar sind[56]. Das gilt zunächst für die Regierungsgeschäftsordnung. Wie wir gesehen haben[57], kann sich die Geschäftsordnung immer nur im Rahmen der Verfassung bewegen. Wenn sie die Verfassung ergänzt, kann sie nur solche Regelungen treffen, die in der Verfassung schon sozusagen "vorgedacht"sind. Auch die Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung gelten als vorkonstitutionelles Recht nach Art. 123 Abs. 1 GG nur insoweit fort, als sie dem Grundgesetz nicht widersprechen.

Nach Art. 65 Satz 3 GG sind bei Fragen, über die das Regierungskollegium zu entscheiden hat, grundsätzlich alle Minister gleichberechtigt. Diesem Grundsatz entspricht bei Abstimmungen in Kollegialentscheidungen das Mehrheitsprinzip (§ 24 Abs. 2 GeschO/BReg). Aus der Tatsache, daß das Grundgesetz im Gegensatz zu Art. 58 WRV, wonach die Reichsregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit zu fassen hatte, darüber keine ausdrückliche Bestimmung trifft, kann nichts Gegenteiliges gefolgert werden[58]. Es darf als selbstverständlich vorausgesetzt werden, daß ein Regierungskollegium mit Stimmenmehrheit entscheidet. Dem steht nicht entgegen, daß eine Geschäfts-

---

56) Das erkennt auch Plaum (vgl. Plaum, Diss., S. 51 f. und S. 58 ff.). Seine Gründe für die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen vermögen jedoch nicht zu überzeugen, vgl. dazu weiter unten S. 76 f.

57) Vgl. oben S. 45 f.

58) So aber Plaum, Diss., S. 59 f. und Vialon, S. 479.

ordnung für verschiedene Fragen verschiedene Abstimmungsquoren vorschreiben könnte (z.B. absolute Mehrheit in dem einen Fall, Zweidrittelmehrheit in dem anderen Fall). Es muß jedoch als Durchbrechung des Kollegialprinzips angesehen werden, wenn Finanzminister und Kanzler zusammen auch von allen anderen Kabinettsmitgliedern nicht überstimmt werden können[59]. Würde man dem Finanzminister die Befugnisse der §§ 21 Abs. 3 RHO und 26 Abs. 1 GeschO/BReg einräumen, so könnte er angesichts des Zusammenhangs zwischen Ressort- und Ausgabenpolitik in alle Geschäftsbereiche seiner Ministerkollegen "hineinregieren". Der Finanzminister würde zum Oberminister; die übrigen Minister gerieten völlig in seine Abhängigkeit. An die Stelle der selbständigen Ressortleitung durch die Bundesminister (Art. 65 Satz 2 GG) und die Koordination durch das Kabinett (Art. 65 Satz 3 GG) würde in allen Fragen von finanzieller Bedeutung ein Alleinbestimmungsrecht von Kanzler und Finanzminister treten. Darin läge ein klarer Verstoß gegen die Strukturprinzipien des Art. 65 GG[60].

Die Verfassungsmäßigkeit des § 21 Abs. 3 RHO nach dem Grundgesetz kann auch nicht damit begründet werden, daß die Reichshaushaltsordnung unter der Weimarer Reichsverfassung nach ganz überwiegender Auffassung als verfassungsmäßig angesehen worden ist[61]. Da die Reichshaushaltsordnung das

---

59) Richtig München, S. 214; Böckenförde, S. 183.

60) Vgl. Böckenförde, S. 185 f.

61) So aber anscheinend Plaum, Diss., S. 59 und 53 Anm. 183 a; Vialon, S. 468 f.

Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung (Artt.56 bis 58 WRV) eindeutig durchbrochen hat[62], ist sie auch als Gesetz mit verfassungsändernder Mehrheit erlassen worden[63]. Nachdem nun das Grundgesetz ein Verbot der Verfassungsdurchbrechung aufgestellt (vgl. Art. 79 GG) und vorkonstitutionelles Recht unter den Vorbehalt der Verfassung gestellt hat (vgl. Art. 123 Abs. 1 GG), kann aus der Tatsache der Verfassungsmäßigkeit unter der Weimarer Reichsverfassung kein Argument für die Verfassungsmäßigkeit nach dem Grundgesetz gewonnen werden[64].

Die genannten Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung und der Geschäftsordnung der Bundesregierung könnten schließlich dennoch als verfassungsmäßig angesehen werden, wenn der Grundsatz des Art. 65 GG durch andere Grundgesetzbestimmungen für den Bereich der Finanzen eingeschränkt wäre. In Frage käme Art. 112 GG.

Nach Art. 112 GG bedürfen Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf. Damit räumt das Grundgesetz dem Bundesfinanzminister eine

---

62) Das hat Glum, Reichsregierung, S. 39 ff. im einzelnen nachgewiesen.

63) Vgl. Poetzsch-Heffter, HdbDStR I (1930), S. 511 (520); Heckel, HdbDStR II (1932), S. 392 (394 f.). - Nach der Weimarer Reichsverfassung waren Verfassungsdurchbrechungen ohne Änderung des Verfassungstextes zulässig.

64) Richtig Beckmann, S. 74 f.

verfassungsunmittelbare Kompetenz ein, die nicht durch eine Richtlinienentscheidung des Kanzlers oder einen Beschluß des Regierungskollegiums ersetzt werden kann[65]. Der Finanzminister hat insoweit eine Sonderstellung, die ihn aus dem Kreis der übrigen Minister heraushebt. Diese Sonderstellung ist aber auf einen engen sachlichen Bereich beschränkt, nämlich die Einhaltung des bereits beschlossenen Haushalts[66]. Daher kann aus Art. 112 GG nicht eine Vorzugsstellung des Finanzministers für die Aufstellung des Haushaltsplans, für die Verteilung der Mittel in dem Budget, das erst vom Parlament zu beschließen ist, begründet werden. Denn diese Befugnisse, die dem Finanzminister die Oberleitung über alle Ressorts verschaffen würden, haben mit den Kontrollrechten aus Art. 112 GG nichts gemein[67]. Die Befugnisse des Finanzministers aus §§ 20, 21 Abs. 3, 128 RHO, 26 Abs. 1 GeschO/BReg sind also auch nicht wegen Art. 112 mit dem Grundgesetz verein-

---

65) Vialon, S. 219; Böckenförde, S. 183 f.; von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. IV 5 b (S.1265); vgl.auch Maunz in Maunz-Dürig, Art. 112, Rndnr. 5 und 12. - Die Auffassung von Maunz (ebenda, Rndnr. 12), der Bundeskanzler könne die Zustimmung zur Richtlinienfrage erheben mit der Folge, daß der Finanzminister zustimmen oder zurücktreten müsse, ist allerdings nicht zutreffend. Die verfassungsunmittelbare Kompetenz des Finanzministers aus Art. 112 GG hat gleichen Rang wie Art. 65 Satz 1. Der Bundeskanzler kann den Finanzminister nur zur Entlassung vorschlagen (Art. 64 Abs. 1 GG); richtig Böckenförde, S. 184 Anm. 58.

66) Art. 112 dient in erster Linie der Sicherung des parlamentarischen Haushaltsrechts, vgl. Maunz in Maunz-Dürig, Art. 112, Rndnr. 1.

67) Vgl. Böckenförde, S. 183 f.

bar. Als Verstoß gegen den Grundsatz der Ressortgleichheit (Art. 65) sind sie ungültig und können daher keine Sonderstellung des Finanzministers begründen[68].

Eine Sonderstellung des Finanzministers besteht also nur im Rahmen des Art. 112 GG bei der Kontrolle des bereits beschlossenen Budgets. Diese Vorschrift genügt jedoch nicht, um schlechthin eine Inkompatibilität zwischen den Ämtern des Stellvertreters des Bundeskanzlers und dem des Finanzministers herbeizuführen[69].

---

68) Ebenso Böckenförde, S. 184 f.; Münch, S. 214; Goessl, S. 128 Anm. 540; Beckmann, S. 77 f.

69) Ebenso Sturm, S. 88 f.; Beckmann, S. 73 ff.; Maunz in Maunz-Dürig, Art. 112, Rndnr. 11; Franz Klein, DVBl. 1962, S. 573 (575); Böckenförde, S. 200; Glum, Bundesrepublik, S. 184. - Die Begründung von Maunz und Franz Klein, ebenda, vermag allerdings nicht zu überzeugen. Beide Autoren verneinen eine Inkompatibilität, weil der Bundesfinanzminister seine Befugnisse nur im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers ausüben dürfe. Diese Auffassung verkennt, daß dem Stellvertreter im allgemeinen Vertretungsfall, wie wir noch zeigen werden, die Richtlinienkompetenz selbst zusteht. Weiterhin wird übersehen, daß durch eine Sonderstellung des Finanzministers nach § 21 Abs. 3 RHO und § 26 Abs. 1 GeschO/BReg nicht nur das Kanzlerprinzip (Art. 65 Satz 1 GG), sondern vor allem das Ressort- und das Kollegialprinzip (Art. 65 Satz 2 und 3 GG) verletzt werden.

2.) Der Bundesminister für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes ("Bundesschatzminister")

In einem späteren Aufsatz[70] hat Plaum die These seiner Dissertation auf andere Bundesminister ausgedehnt. So soll nach Plaum auch eine Personalunion zwischen dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers und dem des Bundesministers für den wirtschaftlichen Besitz des Bundes ("Bundesschatzminister") unzulässig sein. Zur Begründung führt er an, das Bundesschatzministerium habe einen großen Teil der Aufgaben des Bundesfinanzministeriums übernommen. Dem Schatzminister müßten daher in seinem Bereich ebenso wie dem Finanzminister die Widerspruchsrechte aus § 26 Abs. 1 GeschO/BReg zustehen. Es mag dahinstehen, ob dieser Schluß zutreffend ist. Selbst wenn man dem Bundesschatzminister diese Rechte gewähren würde, wäre diese Sonderstellung aus den gleichen Gründen wie beim Finanzminister als Verstoß gegen Art. 65 GG unzulässig.
Eine Inkompatibilität liegt auch hier nicht vor.

3.) Der Bundesminister der Justiz und der Bundesminister des Inneren

Auch eine Personalunion zwischen dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers und den Ämtern des Justiz- und Innenministers soll nach Plaum[71] unzulässig sein. Die Unvereinbarkeit zwischen den

---

70) Plaum, DVBl. 1958, S. 452 (454 ff.).

71) Plaum, DVBl. 1958, S. 452 (454). Seine Auffassung hat, soweit ersichtlich, im Schrifttum keine Anhänger gefunden. Dagegen ausdrücklich Sturm, S. 88 f.; vgl. auch Böckenförde, S. 200 und Anm. 27.

genannten Ämtern wird aus § 26 Abs. 2 GeschO/BReg hergeleitet. Danach gelten die Widerspruchsrechte des § 26 Abs. 1 GeschO/BReg entsprechend,

> "wenn der Bundesminister der Justiz oder der Bundesminister des Innern gegen einen Gesetz- oder Verordnungsentwurf oder eine Maßnahme der Bundesregierung wegen ihrer Unvereinbarkeit mit geltendem Recht Widerspruch erhebt".

Es fragt sich, ob damit für den Justiz- und den Innenminister eine ähnliche Sonderstellung wie für den Finanzminister begründet ist und (gegebenenfalls) ob diese Sonderstellung mit der Verfassung vereinbar ist.

§ 26 Abs. 2 GeschO/BReg gewährt zwar ebenso wie Abs. 1 dieser Vorschrift dem betreffenden Minister ein Widerspruchsrecht und schreibt eine bestimmte Abstimmungsmodalität vor. Dennoch besteht zwischen beiden Fällen ein grundsätzlicher Unterschied. Die Vorzugsrechte des Finanzministers privilegieren sein Ressort und machen die übrigen Ressorts politisch von ihm abhängig. Der Innen-und der Justizminister sollen dagegen gewährleisten, daß sich die Tätigkeit der Bundesregierung im Rahmen des geltenden Rechts hält, dem sie ohnehin unterworfen ist (vgl. Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Die Vorzugsrechte nach § 26 Abs. 2 GeschO/BReg schützen also einen objektiven Wert, das Recht. Sie berühren nicht (wie die Vorzugsrechte des Finanzministers nach § 26 Abs. 1 GeschO/BReg) den politischen Ermessensbereich der übrigen Ressortinhaber[72]. § 26 Abs. 2 GeschO/BReg ist daher, weil durch Art. 20 Abs. 3 GG gedeckt, mit

---

72) Vgl. Gruber, S. 124 Anm. 478 (S. 158); Böckenförde, S. 186 f.

der Verfassung vereinbar. Die Rechte aus dieser Vorschrift vermögen jedoch für den Justiz- und den Innenminister keine Vorzugsstellung zu begründen, da der politische Ermessensbereich der übrigen Ressorts dadurch nicht weiter als ohnehin nach der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 GG) eingeschränkt ist.
Aus § 26 Abs. 2 GeschO/BReg kann daher keine Inkompatibilität hergeleitet werden[73].

4.) Der Bundesminister der Verteidigung

Neuerdings wird die Auffassung vertreten, das Amt des Verteidigungsministers sei mit dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers inkompatibel[74].

Insbesondere Beckmann[75] hat diese Ansicht zu begründen versucht: Durch Art. 65 a GG[76] werde für den Bundesverteidigungsminister eine Sondergewalt konstituiert, die über den normalen Ressortbereich der übrigen Bundesminister weit hinausreiche. Die Befehls- und Kommandogewalt des Verteidigungsministers nach Art. 65 a Abs. 1 GG sei als höchste militärische Weisungsbefugnis ihrem ganzen Wesen nach nicht mit der üblichen Weisungsgewalt eines Ressortministers gleichzustellen. Wenn das Heer seine Aufgabe erfüllen solle, müsse

---

73) Im Ergebnis ebenso Sturm, S. 88 f.; Hamann, Art. 69, Anm. B 1; Beckmann, S. 79 f.

74) Giese-Schunck, Art. 69, Anm. II 1; Hamann, Art. 69, Anm. B 1 (beide ohne nähere Begründung, nur unter Hinweis auf Art. 65 a GG); Beckmann, S. 61 ff. - Plaum behandelt das Problem nicht.

75) Beckmann, ebenda.

76) Ins Grundgesetz eingefügt durch das Bundesgesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19.3. 1956 (BGBl. I S. 111). Durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I S. 709) ist Art. 65 a Abs. 2 GG gestrichen und als Art. 115 b in das Grundgesetz eingefügt worden.

es auch heute eine "funktionsbedingte Eigenstruktur" besitzen, die es verbiete, es zu einer "Art exekutiven Vollzugsorgans zu denaturieren" [77].

Die Kompetenzverlagerung der Befehls- und Kommandogewalt gemäß Art. 65 a Abs. 2 GG[78] auf den Bundeskanzler dürfe nach der Verfassung erst im Verteidigungsfall erfolgen. Diese Norm gestatte keine extensive Auslegung, so daß sich eine Personalunion von Bundeskanzler und Verteidigungsminister in Friedenszeiten verbiete. Im Hinblick auf den jederzeit möglichen allgemeinen Vertretungsfall sei daher auch eine Personalunion zwischen dem Stellvertreter des Bundeskanzlers und dem Verteidigungsminister unzulässig[79].

Auch hier ist wieder zu prüfen, ob für den Verteidigungsminister verfassungskräftig eine Sonderstellung konstituiert ist und (gegebenenfalls) ob diese Sonderstellung so stark ist, daß sie eine Personalunion mit dem Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers verbietet.

Die Regelung des Art. 65 a GG stellt einen völligen Bruch mit der deutschen Verfassungstradition dar[80]. Im Bismarckreich stand dem Kaiser als Staatsoberhaupt der Oberbefehl über

---

77) Beckmann, S. 67 unter Hinweis auf Böckenförde, S. 156.

78) Jetzt Art. 115 b GG.

79) Zur Argumentation im einzelnen siehe Beckmann, S. 61 ff.

80) Zum folgenden siehe Seifert-Geeb, Anm. zu Art. 65 a, Abs. 1 (S. 140 t); Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnrn. 1 ff.; von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. II 3 a und b (S. 1272 ff.).

Heer und Marine zu (vgl. Artt. 63 Abs. 1, 53 Abs. 1 BRV). Die Weimarer Reichsverfassung übernahm diese Konzeption; sie übertrug ihrem "Ersatzkaiser", dem Reichspräsidenten, den Oberbefehl über die gesamte Reichswehr (Art. 47 WRV). Demgegenüber hat das Grundgesetz den Begriff des Oberbefehls im herkömmlichen Sinne, der als Zusammenfassung verschiedenartiger höchster militärischer Rechte mit schwer faßbaren irrationalen Elementen ein Relikt der monarchischen Staatsform darstellte, überhaupt aufgegeben. Der Begriff Oberbefehl ist sozusagen in seine Bestandteile zerlegt worden. Diese Einzelbefugnisse sind auf die verschiedenen Staatsorgane nach den Grundsätzen verteilt worden, die auch sonst für die Verteilung der Staatsfunktionen maßgebend sind[81].

Beim Bundespräsidenten liegen die mehr repräsentativen Befugnisse und die besonders im Grundgesetz genannten Kompetenzen: Der Bundespräsident hat in diesem Bereich die Ehrenrechte des Staatsoberhauptes (z.B. Verleihung von Orden, Bestimmung der Uniform usw.). Er ernennt und entläßt die Offiziere und Unteroffiziere (Art. 60 Abs. 1 GG). Er übt das Begnadigungsrecht auch über die Angehörigen der Bundeswehr aus (Art. 60 Abs. 2 GG)[82]. Schließlich verkündet er den Verteidigungsfall (Art. 115 a Abs. 3 GG)[83].

---

81) Roemer, JZ 1956, S. 193 (195); Mercker, S. 6 f.; von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. II 3 c (S. 1275); Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 2.

82) Gemäß Art. 60 Abs. 3 GG werden diese Befugnisse in der Staatspraxis weitgehend auf andere Behörden übertragen.

83) Art. 115 a ist durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I S. 709) eingefügt worden.

Ein selbständiges Militärverordnungsrecht als Bestandteil des Oberbefehls ist beseitigt worden. Bundesregierung und Bundesverteidigungsminister können Rechtsverordnungen für den Bereich der Verteidigung nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung gemäß Art. 80 GG erlassen[84]. Insoweit sind die Befugnisse also auf das Parlament übergegangen. Eine weitere Befugnis der Legislative zeigt sich in § 66 des Soldatengesetzes[85], der für die Organisation der Verteidigung, die Spitzengliederung der Bundeswehr und die endgültige Organisation des Bundesverteidigungsministeriums ein Organisationsgesetz vorschreibt.

Schließlich umfaßt die Befehls- und Kommandogewalt auch keine Gerichtshoheit über die Truppe mehr[86]. Die Militärstrafverfahren sind der rechtsprechenden Gewalt zugewiesen (vgl. Artt. 92, 96 Abs. 2 GG); das Begnadigungsrecht übt der Bundespräsident aus (Art. 60 Abs. 2 GG).

Die restlichen Einzelbefugnisse aus dem komplexen Begriff Oberbefehl sind auf ein Mitglied der parlamentarisch verantwortlichen Regierung, den Verteidigungsminister, übertragen worden (Art. 65 a GG).

---

84) Mercker, S. 7 ; Meyer-Dalheuer, DVBl. 1957, S. 185 (186); von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. II 4 a (S. 1276); Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 7; Seifert-Geeb, Anmerkungen zu Art. 65 a, Abs. 4 (S. 140 u).

85) Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz) vom 19.3.1956 (BGBl. I S. 114).

86) von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, II 4 c (S. 1276 f.).

Damit ist die Bundeswehr der vollen parlamentarischen Kontrolle unterworfen worden. Man hat demgemäß die Bundeswehr auch ein "Parlamentsheer" genannt[87]. Davon kann zwar nur in dem Sinne die Rede sein, daß das Parlament mittelbar über den Bundesverteidigungsminister und die Bundesregierung die Bundeswehr kontrolliert. Wenn der Ausdruck also nicht ganz exakt ist, so gibt er doch recht anschaulich wieder, wer der eigentliche "Gewinner" dieser Neuordnung des Verteidigungswesens ist[88]. Die Neuregelung hat ihren inneren Grund darin, daß die hergebrachte staatsrechtliche Sonderstellung der bewaffneten Macht als mit einer parlamentarischen und demokratischen Staatsordnung unvereinbar beseitigt werden sollte[89]. Das Grundgesetz sieht die Bundeswehr als Teil der Exekutive, der vollziehenden Gewalt an[90]. Das ist bei Erlaß der Wehrverfassung dadurch klargestellt worden, daß in Art. 1 Abs. 3 GG das Wort "Verwaltung" durch "vollziehende Gewalt" ersetzt worden ist. Neben dieser Tatsache ist die Streitfrage, ob die Bundeswehr nun Teil der Verwaltung oder ein eigen-

---

87) Vgl. Roemer, JZ 1956, S. 193 (196).

88) Vgl. auch Art. 45 a, 45 b und 87 a GG. - Dagegen ist bei den Beratungen zu Art. 65 a ein Antrag, den Bundesverteidigungsminister einem gesonderten Mißtrauensvotum zu unterwerfen, abgelehnt worden, vgl. Mercker, S. 7.

89) Seifert-Geeb, Anm. zu Art. 65 a, Abs. 2 (S. 140 t).

90) h.L., vgl. Roemer, JZ 1956, S. 193 (195); Meyer-Dalheuer, DVBl. 1957, S. 185; Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 11; von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. II 3 c (S. 1275).

ständiger Funktionsträger innerhalb der Exekutive sei, von untergeordneter Bedeutung[91]. Entscheidend ist vielmehr, daß das Grundgesetz die bewaffnete Macht als Teil der Exekutive vorbehaltlos der politischen Führung durch die Bundesregierung unterworfen hat, die ihrerseits durch den Bundestag kontrolliert wird.

Unter der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte, die in Friedenszeiten nach Art. 65 a GG beim Bundesverteidigungsminister liegt, versteht man die oberste Weisungsbefugnis des Ministers über die Truppe[92]. Mit dem pleonastischen[93] Begriff der Befehls- und Kommandogewalt sollte im Hinblick auf Erfahrungen der Weimarer Republik klargestellt werden, daß es neben der Befehlsgewalt des parlamentarisch verantwortlichen Verteidigungsministers keine eigenständige Kommandogewalt für einen Chef der Heeresleitung mehr geben sollte[94].

---

91) Vgl. dazu neuestens "Führung und Organisation der Streitkräfte im demokratisch-parlamentarischen Staat", Referate von Georg Christoph von Unruh und Helmut Quaritsch auf der Staatsrechtslehrertagung 1967 in Frankfurt. Beide Referenten bezeichnen die Streitkräfte als Teil der vollziehenden Gewalt. Während von Unruh die Streitkräfte als Verwaltung ansieht, betrachtet Quaritsch sie als selbständige Darstellung der vollziehenden Gewalt neben der Verwaltung: VVDStRL 26 (1967) 1968, S. 157 (167 ff.) und S. 207 (209 ff.).

92) Vgl. Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 18 ff.

93) So Roemer, JZ 1956, S. 193 (195); Meyer-Dalheuer, DVBl. 1957, S. 185.

94) Lepper, S. 157 ff.; Seifert-Geeb, Anm. zu Art. 65 a, Abs. 4 (S. 140 t).

Die Befehls- und Kommandogewalt ist also eine besonders intensive Weisungsbefugnis des Ministers über Personen. Sie unterscheidet sich damit nicht grundsätzlich von der Weisungsbefugnis der anderen Minister über ihr Ressort; sie ist also kein aliud gegenüber der sonstigen Exekutive. Es gibt allenfalls graduelle Unterschiede in der Weisungsintensität[95]. Wenn damit auch gewisse Unterschiede zur sonstigen Exekutive nicht geleugnet werden sollen, so ist doch festzustellen, daß die Befehls- und Kommandogewalt gegenüber der sonstigen vollziehenden Gewalt keine Sondergewalt ("vierte Gewalt") darstellt.

Damit fügt sich die Befehls- und Kommandogewalt ohne weiteres in die Regierungsorganisation des Grundgesetzes ein:
Als Ressortminister führt der Bundesverteidigungsminister, der die Befehls- und Kommandogewalt inne hat, sein Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung (Art. 65 Satz 2 GG). Insoweit spricht Art. 65 a GG nur das aus, was sich ohnehin aus Art. 65 Satz 2 GG ergibt[96]. Nach Art. 65 Satz 1 GG ist der Verteidigungsminister an die Richtlinien des Kanzlers gebunden[97]. Ist er nicht bereit, sich diesen Richtlinien zu unterwerfen, so kann ihn der Kanzler dem Bundespräsidenten zur Entlassung vorschlagen (Art. 64 Abs. 1 GG). Bei Meinungsver-

---

95) Das ist die Auffassung der herrschenden Lehre. So vor allem Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 12, 13 und 19; von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. III 2 a (S. 1281); Roemer, JZ 1956, S. 193 (195); Seifert-Geeb, Anm. zu Art. 65 a, Abs. 4 (S. 140 t und u); Junker, S. 116. A.A. Böckenförde, S. 152 ff.

96) Junker, S. 116; Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 13; Mercker, S. 7.

97) von Mangoldt-Klein, Art. 65 a, Anm. III 2 b (S. 1281); Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 28.

schiedenheiten mit anderen Ministern entscheidet das Kollegium (Art. 65 Satz 3 GG)[98].

Aus Art. 65 a GG kann nach alldem keine Sonderstellung für den Verteidigungsminister herausgelesen werden. Der Verteidigungsminister ist nicht Träger einer Sondergewalt ("Wehrgewalt"), die ihn aus dem Kreis der übrigen Minister völlig herausheben würde. Richtig ist nur, daß Art. 65 a GG eine institutionelle Garantie des Verteidigungsministeriums enthält. In der Regierung muß es ein eigenständiges Verteidigungsministerium geben, das alle Teile der Streitkräfte umfaßt. Es ist daher unzulässig, das Verteidigungsministerium in ein anderes Ressort einzugliedern[99]. Eine Personalunion des Verteidigungsministers mit dem Inhaber eines anderen Ressorts wird durch Art. 65 a dagegen nicht ausgeschlossen.

Damit ist die Stellung des Verteidigungsministers grundsätzlich nicht anders wie die der übrigen beiden Minister, die ausdrücklich in der Verfassung genannt sind, des Finanzministers (vgl. Artt. 112, 114 GG) und des Justizministers (Art. 96 Abs. 2 GG). Ebensowenig wie deren Ämter ist auch das Amt des Verteidigungsministers mit dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers unvereinbar[100].

---

98) Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 30.

99) Dürig im Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnrn. 37 und 38.

100) Selbst Böckenförde, der an sich die These von der Sondergewalt des Verteidigungsministers vertritt, ist der Auffassung, das Verteidigungsministerium sei zwar einer Personalunion mit dem Amte des Bundeskanzlers "feindlich", es gehe jedoch zu weit, wenn man eine völlige Inkompatibilität annehme: aaO., S. 200 und Anm. 27. Sturm (S. 89) vertritt überdies die Ansicht, derart gravierende Inkompatibilitätsbestimmungen innerhalb der Regierung bedürften ausdrücklicher Normierung.

Schließlich kann auch aus dem früheren Art. 65 a Abs. 2 GG[101] kein Argument für eine Inkompatibilität hergeleitet werden. Diese Vorschrift, nach der die Befehls- und Kommandogewalt mit der Verkündung des Verteidigungsfalles auf den Bundeskanzler übergeht, ist als Teil einer Notstandsregelung ein ausgesprochener Sonderfall[102]. Aus dieser Bestimmung kann daher nicht für den Normalfall eine Inkompatibilität konstruiert werden.

Auch das Amt des Verteidigungsministers ist mit dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers vereinbar.

V. Der Ersatzstellvertreter des Bundeskanzlers beim Ausfall des Stellvertreters

Es muß auch für den Fall Vorsorge getroffen werden, daß der Stellvertreter des Bundeskanzlers verhindert ist bzw. daß seine Amtszeit vorzeitig endet. Dabei ist die Rechtslage verschieden, je nachdem ob der Bundeskanzler noch voll amtiert oder ob er allgemein verhindert ist.

Übt der Bundeskanzler seine Amtsgeschäfte selbst aus, so kann er nach Art. 69 Abs. 1 GG einen neuen Stellvertreter ernennen, wenn die Amtszeit des alten Stellvertreters z.B. durch Rücktritt oder Tod vorzeitig beendet ist[103]. Die Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 GG räumt dem Bun-

---

101) Jetzt Art. 115 b GG.

102) Vgl. dazu Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 41 ff.

103) Vgl. oben S. 50 Anm. 3.

deskanzler aber noch weitergehende Befugnisse ein. Nach Art. 69 Abs. 1 GG ist der Bundeskanzler in einem sehr weiten Umfang Herr über die Regelung seiner eigenen Stellvertretung[104]. Man muß dem Bundeskanzler daher auch die Befugnis einräumen, im Falle der Verhinderung seines Stellvertreters einen anderen Bundesminister mit seiner einstweiligen Vertretung zu betrauen, bis der eigentliche Stellvertreter wieder voll arbeitsfähig ist. In der Staatspraxis hat sich diese Frage einmal gestellt, als im Jahre 1953 wegen einer längeren Erkrankung des eigentlichen Stellvertreters Blücher der Bundesfinanzminister Schäffer vom Bundeskanzler mit seiner einstweiligen Vertretung beauftragt worden ist. Von der Lehre ist diese Praxis nicht beanstandet worden[105].

Das eigentliche Problem stellt sich erst, wenn der Bundeskanzler selbst allgemein verhindert ist und daher nicht mehr für die Bestimmung des Stellvertreters sorgen kann. Eine Lösung muß in den Vorschriften der Regierungsgeschäftsordnung gesucht werden.

Nach § 14 GeschO/BReg wird ein Bundesminister in der Regierung durch einen dazu bestimmten Bundes-

---

104) Siehe Amphoux, S. 432.

105) Vgl.von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 3 f (S. 1318). Die Bedenken Kleins beziehen sich darauf, daß gerade der Bundesfinanzminister ausgewählt worden ist. Dieser Regierungsakt sei wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Inkompatibilität unzulässig. Vgl. dazu jedoch oben S. 74 ff.

minister vertreten. Der Stellvertreter des Bundeskanzlers muß nach Art. 69 Abs. 1 GG zugleich Bundesminister sein. Es wäre daher denkbar, seinen Minister-Stellvertreter gemäß § 14 GeschO/BReg zugleich als den Ersatzstellvertreter zur Vertretung des Bundeskanzlers anzusehen. Die Staatspraxis geht diesen Weg jedoch nicht. Da § 14 GeschO/BReg offen läßt, wer den vertretungsberechtigten Bundesminister bestimmt, ist durch einen Kabinettsbeschluß[106] im einzelnen festgelegt worden, welcher Bundesminister durch welchen anderen Bundesminister vertreten werden soll, z.B. der Bundesminister des Auswärtigen durch den Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder. Der Kabinettsbeschluß unterscheidet jedoch den Status des Bundesministers von dem des Stellvertreters des Bundeskanzlers. Nach den Vorstellungen der Praxis wird der Stellvertreter des Bundeskanzlers in dieser Eigenschaft nicht nach § 14 GeschO/BReg vertreten[107]. Die Vorschrift des § 14 GeschO/BReg scheidet damit zur Lösung unseres Problems aus.

---

106) Kabinettsbeschluß vom 13.12.1957, vgl. Lechner-Hülshoff, GeschO/BReg § 14, Anm. 1 (S. 337 f.).

107) Siehe Lechner-Hülshoff, aaO., S. 338. Der Auffassung der Autoren (ebenda), der Bundeskanzler regele die Vertretung im Einzelfall, wenn der Bundeskanzler und sein Stellvertreter gleichzeitig verhindert seien, kann in dieser Allgemeinheit nicht gefolgt werden. Sie verkennt, daß der Bundeskanzler jedenfalls im allgemeinen Vertretungsfall zur Ernennung eines neuen Stellvertreters nicht mehr in der Lage ist.

Die Regierungsgeschäftsordnung regelt die uns hier interessierende Frage in einem Sonderfall, dem Vorsitz bei den Sitzungen der Bundesregierung. Ist auch der Stellvertreter des Bundeskanzlers verhindert, so führt nach § 22 Abs. 1 Satz 2 GeschO/BReg den Vorsitz der vom Bundeskanzler oder seinem Stellvertreter besonders bezeichnete Bundesminister oder mangels solcher Bezeichnung der Bundesminister, der am längsten ununterbrochen der Bundesregierung angehört; bei mehreren Bundesministern mit gleicher Amtszeit übernimmt den Vorsitz der an Lebensjahren älteste Bundesminister.

Als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes erscheint diese Lösung sachgerecht, und zwar über den Vorsitz bei den Kabinettssitzungen hinaus für alle Funktionen des Bundeskanzlers, die der Stellvertreter im allgemeinen Vertretungsfall für ihn wahrnimmt. Das Organisationsrecht hat keine Regelung des Problems für die anderen Funktionen des Bundeskanzlers, die nicht unmittelbar in § 22 GeschO/BReg angesprochen sind, getroffen. Eine Regelung ist aber im Sinne der Regierungsstabilität unbedingt erforderlich. Daher erscheint es zulässig, § 22 Abs. 1 Satz 2 GeschO/BReg über die Fälle des Kabinettsvorsitzes hinaus analog anzuwenden[108]. So wird auch in der Staatspraxis verfahren[109].

---

108) Im Ergebnis ebenso Beckmann, S. 102 f.

109) Im August 1968 wurde Bundeskanzler Kiesinger, der sich in Bebenhausen bei Tübingen im Urlaub befand, von Bundesfamilienminister Heck vertreten, da der eigentliche Stellvertreter, Bundesaußenminister Brandt, zur gleichen Zeit zum Urlaub nach Norwegen gefahren war. Die beiden dienstältesten Minister, Bundesverteidigungsminister Schröder und Bundesernährungsminister Höcherl, waren ebenfalls abwesend. Daher war der nach ihnen dienstälteste Minister in Bonn, Bundesfamilienminister Heck, für die Stellvertretung zuständig, vgl. SZ 1968, Nr. 188 vom 6.8.1968, S. 1.

Gegen die Vorschrift des § 22 Abs. 1 Satz 2 GeschO/BReg lassen sich auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken herleiten. Zwar überläßt Art. 69 Abs. 1 GG allein dem Bundeskanzler, seinen Stellvertreter zu bestimmen. Man wird auch dem Bundeskanzler nach Art. 69 Abs. 1 GG das Recht einräumen müssen, einen anderen Bundesminister mit der einstweiligen Vertretung zu beauftragen, wenn der eigentliche Stellvertreter verhindert ist. Unterläßt der Bundeskanzler jedoch eine entsprechende Anordnung, so wird sein Bestimmungsrecht nicht beschnitten. Aus Art. 69 Abs. 1 GG bestehen keine Bedenken gegen die in § 22 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung vorgenommene Regelung.

Zweiter Abschnitt: Außerordentliche Stellvertreter des Bundeskanzlers

Eine Untersuchung über die Stellvertretung des Bundeskanzlers kann sich nicht auf eine Darstellung des in der Verfassung vorgesehenen Stellvertreters des Bundeskanzlers beschränken. Sie muß auch prüfen, ob der Kanzler in der Staatspraxis nicht daneben von anderen außerordentlichen Stellvertretern vertreten wird und inwieweit diese Praxis verfassungsmäßig ist.

Nach Eschenburg[110] hat Bundeskanzler Adenauer von der Einrichtung der Stellvertretung so wenig wie möglich Gebrauch gemacht. Sein wirklicher

---

110) Eschenburg, Vizekanzler, S. 45 (47 f.).

Stellvertreter sei der Staatssekretär im Bundeskanzleramt Globke gewesen[111]. Seinen persönlichen Vertrauten habe er vor allem in Heinrich Krone gesehen, der als Sonderminister auch ständig stellvertretend den Vorsitz im Verteidigungsrat innegehabt habe. So könne man in der ganzen Regierungszeit Adenauers zwischen "Titular-Stellvertreter" gemäß Art. 69 Abs. 1 GG und außerordentlichen bevollmächtigten Stellvertretern ohne besondere Bezeichnung unterscheiden.

Die Beobachtung Eschenburgs ist in dieser Allgemeinheit nicht zutreffend. Um die Erscheinung von außerordentlichen Stellvertretern des Bundeskanzlers staatsrechtlich würdigen zu können, muß man genau zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Vertretungsfall differenzieren. Dabei zeigt sich, daß die von Eschenburg angesprochenen Fälle offensichtlich nur die besondere Vertretung des Bundeskanzlers betreffen.

1.) Im allgemeinen Vertretungsfall ist die Vertretung des Bundeskanzlers durch einen außerordentlichen Stellvertreter in jedem Fall unzulässig. Art. 69 Abs. 1 GG kennt nur einen "Stellvertreter des Bundeskanzlers", der aus dem Kreis der Bundesminister vom Bundeskanzler ernannt wird.

---

111) Auch Amphoux (S. 433) berichtet, daß sich die Bundesminister bei Abwesenheit des Bundeskanzlers Adenauer in dringenden Fällen lieber an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt als an den Stellvertreter des Bundeskanzlers gewandt haben, da dieser nicht in ausreichendem Maße auf dem laufenden gewesen sei.

Die Vorschrift des § 8 Satz 1 GeschO/BReg, welche die Rechtsgrundlage für die allgemeine Vertretung bildet, bestimmt, daß bei allgemeiner Verhinderung "der gemäß Art. 69 des Grundgesetzes zu seinem Stellvertreter ernannte Bundesminister" den Bundeskanzler vertritt. Damit ist im allgemeinen Vertretungsfall eine Vertretung durch außerordentliche Stellvertreter ausdrücklich ausgeschlossen.

Diese Regelung ist aus grundsätzlichen Erwägungen unbedingt geboten. Da der Stellvertreter im allgemeinen Vertretungsfall den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich" vertritt (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg), mithin stellvertretend in die Rechtsstellung des Kanzlers einrückt, würde es der Rechtssicherheit und damit dem Rechtsstaatsprinzip widersprechen, wenn der Bundeskanzler von einem anderen Stellvertreter als dem durch eine Organisationsnorm (Art. 69 Abs.1 GG) formell bestimmten vertreten würde. Daran hat sich auch die Staatspraxis - auch unter Bundeskanzler Adenauer - immer gehalten.

Im allgemeinen Vertretungsfall darf der Bundeskanzler also ausschließlich durch den Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art.69 Abs. 1 GG vertreten werden[112].

2.) Für den Fall der besonderen Vertretung muß dieser Grundsatz jedoch modifiziert werden. Dabei soll zunächst der besseren Anschaulichkeit wegen kurz dargestellt werden, inwieweit aus der

---

112) Im Ergebnis ebenso Böckenförde, S. 242 und Beckmann, S. 104.

Staatspraxis Vertretungen des Bundeskanzlers durch außerordentliche Stellvertreter bekannt geworden sind.

Durch Beschluß der Bundesregierung sind eine Reihe von sogenannten Kabinettsausschüssen gebildet worden, in denen der Bundeskanzler den Vorsitz, der zuständige Ressortminister, nicht der Stellvertreter des Bundeskanzlers gemäß Art. 69 Abs. 1 GG, stellvertretend den Vorsitz führt. Eine Ausnahme bildete nur das sogenannte Wirtschaftskabinett (Ministerieller Koordinierungsausschuß für Wirtschaftsfragen), dessen Vorsitz der Bundeskanzler in der Regel von seinem Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG wahrnehmen ließ[113]. Dagegen nahm im Bundesverteidigungsrat der Bundesminister für besondere Aufgaben Krone eine Zeit lang den stellvertretenden Vorsitz wahr. Die gleiche Lage besteht jetzt in zwei neu gebildeten Kabinettsausschüssen, dem Kabinettsausschuß für innerdeutsche Beziehungen (Vorsitz: Bundeskanzler Kiesinger; Stellvertreter: Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen Wehner)[114] und dem Kabinettsausschuß für mehrjährige Finanzplanung (Vorsitz: Bundeskanzler Kiesinger; Stellvertreter: Bundesfinanzminister Strauß)[115].
Ein weiterer Fall einer Vertretung des Bundeskanzlers durch einen außerordentlichen Stellvertreter

---

113) Vgl. dazu Böckenförde, S. 245 und unten S. 227 Anm. 117.

114) Siehe Saarbrücker Zeitung 1967, Nr. 33 vom 9.2.1967, S. 2.

115) Vgl. Die Zeit 1967, Nr. 5 vom 3.2.1967, S. 31; SZ 1967, Nr. 86 vom 11.4.1967, S. 1 und 2 und Nr. 95 vom 21.4.1967, S. 2.

ist in der Presse berichtet worden: Unter Bundeskanzler Erhard soll der damalige Chef des Bundeskanzleramtes, Bundesminister Westrick, wiederholt selbständig mit ausländischen Botschaftern verhandelt und einmal in Abwesenheit des Kanzlers ein ausländisches Staatsoberhaupt protokollarisch als "Ersatz-Kanzler" auf dem Flughafen empfangen haben[116].

Wie ist diese Praxis staatsrechtlich zu würdigen? Beckmann[117] ist der Auffassung, auch zur besonderen Vertretung des Bundeskanzlers sei ausschließlich der gemäß Art. 69 Abs. 1 GG ernannte Stellvertreter zuständig; die Beauftragung eines anderen sei unzulässig. Eine Ausnahme könne allenfalls dann angenommen werden, wenn der verfassungsmäßige Stellvertreter wegen Behinderung die Stellvertretung nicht selbst übernehmen könne. In diesem Fall könne der Kanzler eine andere Person betrauen, dem dann die Stellung eines Ersatzstellvertreters zukomme.

M.E. ist bei der Lösung des Problems, unabhängig von den oben geschilderten Fällen aus der Praxis, stärker zu differenzieren. Zunächst muß die Vorfrage gestellt werden, ob es sich bei der Tätigkeit, die von einem außerordentlichen Stellvertreter für den Kanzler vorgenommen wird, überhaupt um eine spezifische Funktion des Bundeskanzlers handelt. Ist das nicht der Fall, handelt

---

116) Siehe Der Spiegel 1966, Nr. 24 vom 6.6.1966, S. 32 (40). Aus dem Bericht geht nicht eindeutig hervor, ob Westrick mit Wissen und im Auftrag des Kanzlers tätig gewesen ist, oder ob es sich um eine Eigenmächtigkeit gehandelt hat.

117) aaO., S. 104.

es sich z.B. um mehr administrative Aufgaben oder um Angelegenheiten, die stärker den Parteipolitiker betreffen, so ist die Frage unproblematisch. Art. 69 Abs. 1 GG, an dem jede Stellvertretungsregelung gemessen werden muß, behandelt nämlich nur die Stellvertretung des Bundeskanzlers in seiner spezifischen Rolle als Bundeskanzler.

Auch wenn der Bundeskanzler in seiner spezifischen Funktion vertreten werden soll, schließt Art. 69 Abs. 1 GG nicht schlechthin eine Vertretung durch einen außerordentlichen Vertreter aus. Diese Verfassungsbestimmung geht zwar nur von einem Stellvertreter des Bundeskanzlers aus, unterscheidet jedoch nicht nach verschiedenen Stellvertretungsarten. Angesichts der verschiedenen Funktion beider Stellvertretungsarten kann insoweit auch nicht für beide Arten das gleiche gelten. Gerade bei der besonderen Vertretung ist der Kanzler in weitem Umfang in der Gestaltung seiner Vertretung frei. Es muß daher als zulässig angesehen werden, daß der Bundeskanzler andere Bundesminister als den nach Art. 69 Abs. 1 GG zu seinem Stellvertreter ernannten im Einzelfall mit seiner besonderen Vertretung betraut. Die Grenze dieser Befugnis liegt da, wo durch eine ganze Reihe besonderer Vertretungen durch außerordentliche Vertreter das Amt des verfassungsmäßigen Stellvertreters gemäß Art. 69 Abs. 1 GG ausgehöhlt würde. Dieser Fall dürfte jedoch selten eintreten, da der Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG im allgemeinen Vertretungsfall immer die Möglichkeit hat, getroffene Entscheidungen durch neue Richtlinien rückgängig zu machen.

Überprüft man unter diesen Gesichtspunkten die oben geschilderten Beispiele, so ergibt sich folgendes:

Bei den Kabinettsausschüssen handelt es sich um einen engeren Kreis des Regierungskollegiums, der aus bestimmten Ressortministern nach fachlichen Berührungspunkten je nach der durchzuführenden Aufgabe zusammengesetzt ist[118]. Wegen der besonderen Struktur der Bundesregierung, die durch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, die Ressortselbständigkeit der Minister und die Koordinationsbefugnis des Gesamtkabinetts bestimmt wird, sind Kabinettsausschüsse verfassungsrechtlich nur als beratende und vorbereitende Gremien für Kollegialangelegenheiten ohne eigene Entscheidungs- oder auch nur Vorentscheidungsbefugnis zulässig[119]. Die Entscheidung trifft immer das Gesamtkabinett[120]. Wegen seiner hervorgehobenen Stellung in der Bundesregierung (Kanzlerprinzip) und seiner Befugnis, die Geschäfte der Bundesregierung zu leiten (Art. 65 Satz 4 GG), steht dem Bundeskanzler der Vorsitz in allen Kabinettsausschüssen von Amts wegen zu. Da die Kabinettsausschüsse nur Untergliederungen des Gesamtkabinetts darstellen, ergibt sich sein Recht auf den Vorsitz auch aus § 22 GeschO/BReg, wonach die Sitzungen des Kabinetts unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers stattfinden. Es handelt sich also durchaus um

---

118) Zur Einrichtung von Kabinettsausschüssen siehe Böckenförde, S. 244 f.

119) Ebenso Münch, S. 207; von Mangoldt-Klein, Vorbem. IV 6 vor Art. 62 (S. 1200); Böckenförde, S. 246.

120) Etwas anderes gilt nur für den Bundesverteidigungsrat, vgl. Böckenförde, S. 247 ff.

eine spezifische Funktion des Kanzlers. Dennoch erscheint es zulässig, daß der stellvertretende Vorsitz von dem zuständigen Ressortminister und nicht von dem Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG ausgeübt wird. Da in den Kabinettsausschüssen Angelegenheiten nur beraten und vorbereitet werden, die Entscheidung aber erst in der Sitzung des Gesamtkabinetts fällt, wird die Stellung des Stellvertreters nach Art. 69 Abs. 1 GG nicht entscheidend beeinträchtigt. Dem Stellvertreter steht nach wie vor der stellvertretende Vorsitz im Gesamtkabinett zu (§ 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg).

Die Praxis, den stellvertretenden Vorsitz in den Kabinettsausschüssen den zuständigen Ressortministern und nicht dem Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG zu übertragen, ist daher mit der Verfassung vereinbar[121].

---

121) Dagegen dürften die vom Spiegel (vgl. oben S. 98 Anm. 116) berichteten Verhandlungen des Chefs des Bundeskanzleramtes mit ausländischen Botschaftern die verfassungsmäßigen Rechte des Stellvertreters gemäß Art. 69 Abs. 1 beeinträchtigen. Aus der Pressemitteilung geht jedoch, wie bereits erwähnt, nicht hervor, ob es sich um einen Auftrag des Kanzlers gehandelt hat.

Dritter Teil: Der Stellvertretungsfall

Person und Amt des Stellvertreters des Bundeskanzlers sind in dem vorhergehenden Teil dargestellt worden. Nun wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen der Stellvertreter den Bundeskanzler vertritt. Diese Voraussetzungen einer Stellvertretung werden als Stellvertretungsfall bezeichnet. Bei der Behandlung des Stellvertretungsfalles wird auf die Unterscheidung zweier Stellvertretungsarten, der allgemeinen und der besonderen Stellvertretung, zurückgegriffen. Demnach wird zwischen dem allgemeinen Stellvertretungsfall und dem besonderen Stellvertretungsfall differenziert. Zunächst ist aber der Stellvertretungsfall von der vorzeitigen Erledigung des Amtes abzugrenzen.

Erster Abschnitt: Die Abgrenzung des Stellvertretungsfalles von der vorzeitigen Erledigung des Amtes

Die Verfassung selbst enthält zwar keine positive Bestimmung darüber, unter welchen Voraussetzungen der Stellvertreter den Bundeskanzler vertritt, sie grenzt den Stellvertretungsfall jedoch negativ ab: Kein Stellvertretungsfall ist die vorzeitige Erledigung der Amtszeit des Bundeskanzlers. Das ergibt sich aus Art. 69 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 69 Abs. 1 GG. Da das Amt des Stellvertreters mit dem Status eines Bundesministers untrennbar verbunden ist (Art. 69 Abs. 1 GG), das Amt eines Bundesministers aber mit jeder Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers endet (Art. 69 Abs. 2 GG), endet auch die Amtszeit des Stellvertreters mit der des Bundeskanzlers. Ist die Amtszeit des Bundeskanzlers beendet, so findet eine Stellvertre-

tung nicht mehr statt. Unter diesen Umständen kommt der "Stellvertreter" allenfalls dann zum Zuge, wenn ihn der Bundespräsident gemäß Art. 69 Abs. 3 GG ersucht, die Geschäfte des Bundeskanzlers bis zur Ernennung des Nachfolgers weiterzuführen[1]. In diesem Fall handelt er aber nicht als Stellvertreter des Bundeskanzlers, sondern als geschäftsführender Bundeskanzler. Die Geschäftsführung durch den Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 3 GG (die sogenannte interimistische Stellvertretung) ist daher kein Stellvertretungsfall im Sinne des Grundgesetzes[2].

Aus dem Begriff des Stellvertretungsfalles sind demnach von vorneherein folgende Tatbestände auszuklammern: der Tod des Bundeskanzlers, sein Rücktritt, seine Entlassung durch den Bundespräsidenten in den Fällen der Artt. 67 und 68 GG und die Beendigung seiner Amtszeit mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestags, Art. 69 Abs. 2 GG, § 9 BMinG.

Auch Krankheiten oder Gebrechen können zu einer vorzeitigen Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers führen, wenn dem Bundeskanzler die Aus-

---

1) Darin unterscheidet sich der Stellvertreter des Bundeskanzlers von dem Stellvertreter des Bundespräsidenten, der die Befugnisse des Bundespräsidenten auch bei vorzeitiger Erledigung von dessen Amtszeit weiterführt (Artt. 57, 54 Abs. 4 Satz 1, 2. Alternative GG).

2) Ebenso Beckmann, S. 105. Konsequenterweise wird daher in dieser Arbeit - im Gegensatz zu der Dissertation von Beckmann (s. dort S. 124 ff.) - die Weiterführung der Geschäfte des Bundeskanzlers nach Beendigung von dessen Amtszeit durch den Stellvertreter (Art. 69 Abs. 3 GG) nicht dargestellt.

übung seiner Amtsgeschäfte dauernd unmöglich ist, d.h. wenn die Krankheit voraussichtlich unheilbar, der Mangel unbehebbar ist[3]. Diese Fälle sind also keine Stellvertretungsfälle.

Zweiter Abschnitt: Der allgemeine Stellvertretungsfall

Unter dem allgemeinen Vertretungsfall werden die Voraussetzungen verstanden, unter denen eine allgemeine Vertretung des Bundeskanzlers gemäß § 8 Satz 1 GeschO/BReg stattfindet.

I. Der Tatbestand

Nach § 8 Satz 1 GeschO/BReg ist Voraussetzung der allgemeinen Stellvertretung, daß der Bundeskanzler "allgemein verhindert" ist. Um darzulegen, was unter allgemeiner Verhinderung zu verstehen ist, wird von dem Begriff der Verhinderung ausgegangen und danach das gewonnene Ergebnis im Sinne des Tatbestandsmerkmals "allgemein" eingeschränkt.

---

3) Vgl. als Parallelfall die dauernde Dienstunfähigkeit eines Beamten oder Richters; § 42 Abs. 1 BBG, § 26 Abs. 1 BRRG, § 34 DRiG, § 105 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG.

1.) Verhinderung

Der Bundeskanzler ist verhindert, wenn Umstände vorliegen, die es ihm unmöglich machen, eine bestimmte Amtshandlung vorzunehmen. Diese Deutung des Begriffs entspricht dem allgemeinen Sprachgebrauch. Man spricht von Verhinderung, wenn jemand auf Grund widriger Umstände nicht in der Lage ist, etwas Beabsichtigtes zu tun, z.B.: Er ist durch Krankheit verhindert (zu kommen)[4]. Dem folgt der juristische Sprachgebrauch. Nach Art. 57 GG werden die Befugnisse des Bundespräsidenten im Falle seiner Verhinderung[5] durch den Präsidenten des Bundesrats wahrgenommen. Nach der zutreffenden einhelligen Meinung des Schrifttums ist der Bundespräsident verhindert, wenn er aus irgendwelchen Gründen nicht in der Lage ist, seine Befugnisse selbst wahrzunehmen[6]. Im gleichen Sinne ist auch die Verhinderung gemäß § 8 Satz 1 GeschO/BReg auszulegen; insoweit besteht zwischen einer Verhinderung des Bundespräsidenten und der des Bundeskanzlers kein Unterschied. Entscheidend ist, daß es dem Inhaber des Amtes unmöglich ist, eine bestimmte Amtshandlung

---

4) Vgl. Duden, Stichwort "hindern", S. 357.

5) und bei vorzeitiger Erledigung des Amtes.

6) von Mangoldt-Klein, Art. 57, Anm. III 1 a (S. 1102); Dennewitz in BK, Art. 57, II 4 a; Paterok, S. 52 f. Für die Verhinderung des Reichspräsidenten der Weimarer Republik in diesem Sinne bereits Weisser, S. 35 f. und Hohoff, S. 20.

selbst vorzunehmen[7].

Das gewonnene Ergebnis muß unter verschiedenen Gesichtspunkten präzisiert werden:
Bei dem Tatbestand der Verhinderung kommt es nur auf die Wirkung an, eben die Unmöglichkeit des Handelns. Die Ursachen, die dem Kanzler die Ausführung einer Amtshandlung unmöglich machen (z.B. Verhinderung aus sachlichen oder persönlichen, tatsächlichen oder rechtlichen Gründen), sind rechtlich nicht relevant[8].

Sodann genügt es nicht, daß der Kanzler zu irgendeiner beliebigen Handlung nicht in der Lage ist. Da die Vorschriften des Art. 69 Abs. 1 GG, § 8 Satz 1 GeschO/BReg nur die Stellvertretung des Bundeskanzlers in dieser Rolle regeln, muß eine spezifische Funktion des Bundeskanzlers in Frage stehen. Amtshandlung in diesem Sinne wäre z.B. die Gegenzeichnung einer Verfügung

---

7) Ebenso von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 a (S. 1315); Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 2 (S. 335); Amphoux, S. 434; Plaum, Diss., S. 15 f. Auch Beckmann (S. 107) geht davon aus, daß Verhinderung nur die Fälle betreffe, in denen der Bundeskanzler aus tatsächlichen ("Nicht-Handeln-Können") oder rechtlichen Gründen ("Nicht-Handeln-Dürfen") zu handeln nicht in der Lage sei. Wenn er anschließend (S. 118 ff.) das Problem des "Nicht-Handeln-Wollens" dennoch im Rahmen des Vertretungsfalles erörtert, eine Stellvertretung in diesem Fall allerdings als "vom rechtlichen und sittlichen Standpunkt aus nicht haltbar" betrachtet, so stellt er immerhin klar, daß er darunter eine Stellvertretung ohne Verhinderung versteht.

8) So schon für die Verhinderung des Reichspräsidenten Weisser, S. 35 f.

des Bundespräsidenten (Art. 58 GG), nicht dagegen eine Rede auf dem Parteitag der Regierungspartei.

Die Dauer der Verhinderung ist grundsätzlich unerheblich. Auch eine längere Verhinderung fällt unter den Tatbestand. Das Hindernis muß jedoch voraussichtlich behebbar; die Verhinderung darf voraussichtlich nur vorübergehend sein. Muß man damit rechnen, daß die Verhinderung ständig fortdauert, so ist kein Fall der Stellvertretung, sondern ein Fall der vorzeitigen Erledigung des Amtes gegeben[9].

Schließlich müssen bei der Verhinderung Umstände vorliegen, die es dem Kanzler unmöglich machen, seine Amtspflicht selbst wahrzunehmen. Eine bloße Erschwerung bei der Erfüllung seiner Aufgaben würde von dem Begriff der Verhinderung nicht gedeckt sein[10].

Eine Verhinderung des Bundeskanzlers liegt also vor, wenn der Bundeskanzler aus irgendeinem Grunde nicht in der Lage ist, zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte spezifische Handlung seines

---

9) Vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 57, Anm. III 1 a (S. 1102).

10) Allerdings könnte eine außerordentliche Erschwerung bei der Erfüllung der Amtsgeschäfte einen solchen Grad erreichen, daß sie einer Verhinderung gleichzustellen ist. So schon für den Reichspräsidenten Weisser, S. 36. Ein solcher Fall ist z.B. bei einem schweren körperlichen Leiden des Bundeskanzlers denkbar, bei dem der Kanzler zwar noch nicht handlungsunfähig ist, bei dem er jedoch nicht mehr die besondere Last und Verantwortung des Regierens tragen kann.

Amtes vorzunehmen, und wenn dieses Hindernis nicht ständig fortdauert.

2.) Allgemeine Verhinderung

Nach § 8 Satz 1 GeschO/BReg genügt nicht jede Verhinderung als Voraussetzung der allgemeinen Vertretung; der Bundeskanzler muß vielmehr "allgemein" verhindert sein.

In den Stellungnahmen des Schrifttums zu dieser Frage wird übereinstimmend die Auffassung vertreten, der Bundeskanzler sei allgemein verhindert, wenn er keine einzige seiner Befugnisse mehr selbst wahrnehmen könne. Übe der Kanzler die Regierungsgeschäfte noch teilweise selbst aus, so sei er nicht allgemein verhindert. Erst wenn die gesamten Befugnisse des Kanzlers von dem Stellvertreter wahrgenommen werden müßten, liege der Fall einer allgemeinen Vertretung vor. Mit anderen Worten: Die allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers sei die völlige Verhinderung an der Wahrnehmung aller seiner Befugnisse[11].

Diese Auffassung ist zu undifferenziert. Ihr Verständnis der allgemeinen Stellvertretung wird der Bedeutung dieses Instituts für die Regierungsstabilität nicht gerecht. Das ist im einzelnen auszuführen.

Legt man das Tatbestandsmerkmal "allgemein" vom Wortsinn her aus, so ergeben sich zwei Möglich-

---

11) So Beckmann, S. 117; Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 2 (S. 335); von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 a (S. 1315); Amphoux, S. 434; Plaum, Diss., S. 15 ff.

keiten. "Allgemein" kann einmal im Sinne von generell verstanden werden. Der Bundeskanzler wäre dann allgemein verhindert, wenn er in einer unbestimmten Zahl von Fällen (nicht nur im Einzelfall) zur Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte nicht in der Lage ist. Zum anderen hat allgemein auch die Bedeutung von öffentlich, für jedermann bestimmt[12]. Man denke etwa an die Allgemeinheit im Sinne von Öffentlichkeit oder an einen Zeitungstitel wie "Frankfurter Allgemeine Zeitung".

Die zweite Möglichkeit scheidet hier von vornherein aus. Aber auch die erste Bedeutung des Wortes allgemein führt nicht zu einer befriedigenden Auslegung des Tatbestandsmerkmals. Bei der Verhinderung des Bundeskanzlers kann es nicht auf die Anzahl der Fälle ankommen, in denen der Stellvertreter den Bundeskanzler vertritt. Ein einziger Fall einer Stellvertretung, etwa die Vertretung auf einer "Gipfelkonferenz" während einer Operation, der sich der Kanzler unterziehen muß, kann von erheblich größerer Bedeutung sein als eine ganze Reihe von Vertretungen in Routineangelegenheiten, etwa bei der Gegenzeichnung von Gesetzesausfertigungen des Bundespräsidenten (Artt. 82 Abs. 1, 58 GG, § 29 Abs. 1 GeschO/BReg). Wegen der völlig unterschiedlichen Rechtsfolgen, die sich an die allgemeine und die besondere Stellvertretung knüpfen (Vertretung im gesamten Geschäftsbereich des Bundeskanzlers bei der allgemeinen Vertretung, Bestimmung des Umfangs der Vertretung durch den Bundeskanzler bei der besonderen

---

12) Vgl. Duden, Stichwort: "Öffentlichkeit", S. 483 f.

Vertretung), erscheint eine rein quantitative Differenzierung nach der Anzahl der Fälle, in denen der Bundeskanzler vertreten werden muß, für die Abgrenzung zu unsicher.

Über die Entstehungsgeschichte der Vorschrift des § 8 Satz 1 GeschO/BReg ist nichts bekannt. Auch die Entstehungsgeschichte in einem weiteren Sinne, welche die Vorläufer dieser Bestimmung in der Weimarer Republik und im Bismarck-Reich berücksichtigt, gibt keinen Anhaltspunkt für die Auslegung. Das Stellvertretungsgesetz von 1878 kannte als Tatbestand der Vertretung nur den Fall der Behinderung. Die Geschäftsordnung der Reichsregierung von 1924 und ihr folgend das Reichsministergesetz von 1930 gingen zwar von einer Verhinderung des Reichskanzlers aus, differenzierten diesen Begriff aber nicht näher im Sinne des Tatbestandsmerkmals allgemein. Der Begriff einer allgemeinen Verhinderung findet sich zum ersten Mal in der Geschäftsordnung der Bundesregierung.
Auch die historische Interpretation führt also nicht weiter.

Aus dem systematischen Zusammenhang des § 8 Satz 1 GeschO/BReg innerhalb der Regierungsgeschäftsordnung lassen sich für eine Auslegung des Merkmals "allgemein" keine Rückschlüsse ziehen. Die Bestimmung bildet für sich einen eigenen abgeschlossenen Abschnitt der Geschäftsordnung ("II. Stellvertretung des Bundeskanzlers"), so daß einer systematischen Interpretation von daher schon Grenzen gesetzt sind. Die beiden anderen Normen der Geschäftsordnung, die eine Stellvertretung regeln, sind in unserem

Fall unergiebig: § 22 Abs. 1, der die Stellvertretung des Kanzlers im Kabinettsvorsitz behandelt, setzt eine Behinderung des Kanzlers voraus; § 14, der die Vertretung eines Bundesministers in der Regierung regelt, verlangt zwar eine Verhinderung des Ministers, kennzeichnet diese Verhinderung jedoch nicht als allgemeine. Innerhalb des § 8 scheitert eine systematische Interpretation an der ungenauen Formulierung der Vorschrift: Während § 8 Satz 1 für die allgemeine Vertretung eine allgemeine Verhinderung des Kanzlers zugrunde legt, setzt § 8 Satz 2 diesen Fall gegenüber der besonderen Vertretung lediglich durch die Wendung "im übrigen" ab.
Für eine systematische Auslegung bleibt dabei kein Raum.

Dagegen führt eine Auslegung des Tatbestandsmerkmals "allgemein" in § 8 Satz 1 GeschO/BReg zum Ziel, wenn man vom Zweck dieser Vorschrift ausgeht.
Aufgabe der Institution einer allgemeinen Stellvertretung des Bundeskanzlers ist es, die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundeskanzler und zugleich die der ganzen Regierung zu erhalten, deren zentrale Figur der Kanzler darstellt (Kanzlerprinzip). Die Regelung der Stellvertretung des Bundeskanzlers in Art. 69 GG ist damit Teil eines allgemeinen Verfassungsgrundsatzes, der sich aus dem Zusammenwirken der Artt. 63, 67, 68 und 69 GG ergibt: Nach der Konzeption des Grundgesetzes muß das Amt des Bundeskanzlers stets besetzt sein, zumindest mit einem geschäftsführenden Bundeskanzler (Art. 69 Abs. 3 GG). Nach Art. 69 Abs. 2 GG endet die Amtszeit eines Bundeskanzlers regel-

mäßig (ausgenommen der Fall des Todes) erst mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestags, von dem mit Hilfe eines Wahlsystems mit kurzen Fristen und der Androhung einer Bundestagsauflösung erwartet werden kann, daß er sogleich einen neuen Bundeskanzler wählt (Art. 63 GG). Nach Art. 69 Abs. 3 GG ist der Bundeskanzler bei jeder Erledigung seiner Amtszeit auf Ersuchen des Bundespräsidenten verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen. Während seiner Amtszeit kann der Bundeskanzler vom Bundestag nur dadurch gestürzt werden, daß der Bundestag zugleich einen Nachfolger wählt (Art. 67 GG). Verweigert der Bundestag dem Bundeskanzler auf dessen Antrag das Vertrauen, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers den Bundestag auflösen; der Bundestag kann einer Auflösung entgehen, wenn er einen anderen Bundeskanzler wählt (Art. 68 GG). Der Bundeskanzler ist nach Art. 69 Abs. 1 GG verpflichtet, einen Stellvertreter zu ernennen, damit auch im Falle seiner Verhinderung eine funktionsfähige Regierung vorhanden ist. Die Verfassung geht also von einem ungeschriebenen Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Regierung, der Regierungskontinuität und -stabilität aus[13].

Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung ist der Auslegung des Vertretungstatbestandes in der Regierungsgeschäftsordnung als Zweck vorgegeben. Der Begriff der allgemeinen Verhinderung im Sinne von § 8 Satz 1 GeschO/BReg ist deshalb dahingehend auszulegen, daß die Funk-

---

13) Dazu Friedrich Klein, S. 23; Erich Küchenhoff, DÖV 1966, S. 675 (679); Blücher, S. 2 f.

tionsfähigkeit der Regierung möglichst erhalten bleibt. Dabei ist von dem Grundsatz auszugehen, daß der Kanzler die Geschäfte seines Amtes selbst ausübt, solange er dazu noch in der Lage ist; denn nur der Bundeskanzler ist vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG) und nur er ist dem Bundestag mit der Konsequenz des konstruktiven Mißtrauensvotums parlamentarisch verantwortlich (Art. 67 GG). Der Stellvertreter ist dagegen vom Bundeskanzler ohne Mitwirkung von Bundestag und Bundespräsident ernannt. Er darf Befugnisse des Kanzlers erst im Vertretungsfall wahrnehmen. Dabei tritt die weitgespannte Rechtsfolge des § 8 Satz 1 GeschO/BReg, die Vertretung des Bundeskanzlers "in seinem gesamten Geschäftsbereich", erst dann ein, wenn der Kanzler allgemein verhindert ist, d.h., wenn andernfalls die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundeskanzler und damit die der ganzen Bundesregierung beeinträchtigt wäre. Das Tatbestandsmerkmal allgemein dient also dazu, diesen einschneidenden, schwerwiegenden Fall einer allgemeinen Vertretung, bei der es um die Funktionsfähigkeit der Regierung geht, von anderen Erscheinungen geringerer Bedeutung abzugrenzen.

Wann ist nun die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundeskanzler durch Verhinderung so beeinträchtigt, daß eine allgemeine Verhinderung im Sinne von § 8 Satz 1 GeschO/BReg vorliegt? Die Verhinderung des Bundeskanzlers ist sicher dann allgemein, wenn der Kanzler völlig verhindert ist, d.h., wenn er keine einzige seiner Befugnisse und Verpflichtungen mehr selbst wahrzunehmen imstande ist. Insoweit ist die Auffassung der herrschenden Lehre gewiß nicht falsch. Sie geht jedoch zu weit, sie fordert zuviel für eine

allgemeine Verhinderung, weil sie die verschiedenen Befugnisse und Verpflichtungen des Kanzlers als gleichwertig betrachtet. Die Befugnisse des Bundeskanzlers, die ihm teils durch Verfassung und Regierungsgeschäftsordnung ausdrücklich zugewiesen sind, teils aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als leitender Staatsmann folgen (etwa protokollarische und Repräsentationsbefugnisse), sind jedoch von durchaus unterschiedlichem Gewicht. Man kann z.B. den Fall, daß der Bundeskanzler routinemäßig eine Gesetzesausfertigung des Bundespräsidenten gegenzeichnet (Artt. 82 Abs. 1, 58 Satz 1 GG; § 29 Abs. 1 GeschO/BReg), nicht mit der Gegenzeichnung der Feststellung und Verkündung des Bundespräsidenten, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist (Art. 59 a Abs. 2 Satz 1 a.F. GG[14]), gleichsetzen. Der Vorschlag des Bundeskanzlers für die Ernennung und Entlassung der Bundesminister (Art. 64 Abs. 1 GG) oder die Vertrauensfrage an den Bundestag (Art. 68 GG) sind qualitativ etwas völlig anderes wie etwa die Leitung einer einzelnen Kabinettssitzung, in der Routineangelegenheiten beraten werden (Art.65 Satz 4 GG, § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg). Schließlich ist die Bestimmung der Richtlinien der Politik (Art. 65 Satz 1 GG) mit der Wahrnehmung protokollarischer Befugnisse und Repräsentationsaufgaben nicht zu vergleichen.

Die Befugnisse des Bundeskanzlers können also nicht schematisch gleich behandelt werden; nur

---

14) Art. 59 a GG ist durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 (BGBl. I S. 709) aufgehoben worden. Siehe jetzt Art. 115 a GG).

eine differenzierende Betrachtungsweise wird ihrer staatsrechtlichen und politischen Bedeutung gerecht.

Da die Frage der allgemeinen Verhinderung an dem Zweck der Stellvertretungsregelung, die Funktionsfähigkeit der Regierung zu erhalten, gemessen werden muß, hat eine solche differenzierende Betrachtungsweise auch Rückwirkungen auf den Tatbestand des allgemeinen Vertretungsfalles. Die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundeskanzler wird nicht schon dann beeinträchtigt, wenn er eine Routineangelegenheit nicht selbst erledigen, wenn er eine verfassungsrechtliche Kompetenz von geringerer Bedeutung nicht selbst wahrnehmen kann oder wenn er eine ganze Reihe solcher relativ unbedeutender Zuständigkeiten auszuüben nicht imstande ist. Der Bundeskanzler ist erst dann allgemein verhindert, wenn er die Befugnis aus der Hand geben muß, die ihm nach dem Grundgesetz seine verfassungsrechtliche Sonderstellung als leitender Staatsmann verschafft: die Richtlinienkompetenz (Art. 65 Satz 1 GG). Solange der Bundeskanzler noch in vollem Umfange in der Lage ist, Richtlinien zu setzen, ist der allgemeine Vertretungsfall nicht eingetreten, auch wenn alle anderen Befugnisse durch den Stellvertreter wahrgenommen werden. Kann der Bundeskanzler z.B. wegen eines Autounfalls seine Unterschrift nicht mehr eigenhändig leisten, so daß er bei der Gegenzeichnung verhindert ist, oder hat er z.B. wegen einer starken Halsentzündung große Schwierigkeiten beim Sprechen, so daß er nicht vor dem Bundestag auftreten und die Kabinettssitzung nicht leiten kann, so ist er nicht <u>allgemein</u> verhindert, solange er die

Richtlinien bestimmen kann. Umgekehrt genügt es nicht, wenn der Bundeskanzler zwar noch alle Befugnisse mechanisch wahrnimmt, zur Bestimmung der Richtlinien jedoch - z.B. wegen einer geistigen Störung - nicht mehr imstande ist.

Da die herrschende Lehre in ihrer quantitativen Betrachtungsweise alle Befugnisse des Kanzlers schematisch gleich behandelt, kann sie diesen Zusammenhängen nicht gerecht werden. Die Auslegung des § 8 Satz 1 GeschO/BReg muß sich an den Zweck der Stellvertretungsregelung orientieren. Sie kommt nur dann zu sinnvollen Ergebnissen, wenn qualitativ auf den Schwerpunkt der Regierungstätigkeit abgestellt wird: die Richtlinienbestimmung durch den Bundeskanzler.

Daraus ergibt sich zugleich, daß die Dauer der Verhinderung grundsätzlich[15] keine Rolle spielen kann. Auch bei einer relativ kurzen Verhinderung, z.B. während der Narkose bei einem chirurgischen Eingriff, kann sich plötzlich die Notwendigkeit ergeben, Richtlinien zu setzen. Der Bundeskanzler ist also im Sinne von § 8 Satz 1 GeschO/BReg allgemein verhindert, wenn er nicht in der Lage ist, zu einem bestimmten Zeitpunkt die Richtlinienkompetenz auszuüben.

Dieser Begriff des allgemeinen Vertretungsfalles, der durch teleologische Auslegung ermittelt worden ist, wird nun anhand von Einzelfällen überprüft.

---

15) Der Bundeskanzler darf allerdings nicht endgültig an der Ausübung des Amtes verhindert sein, da sonst der Fall der vorzeitigen Erledigung des Amtes eintritt. Siehe dazu oben S. 104.

II. Die Überprüfung des Tatbestands an bestimmten Einzelfällen

Um die Darstellung von Einzelfällen einer Stellvertretung des Bundeskanzlers übersichtlicher zu gestalten, wird ein bestimmtes Gliederungsschema zugrunde gelegt, dem jedoch kein eigener Erkenntniswert zukommt. Außer der Unterscheidung von allgemeinem und besonderem Vertretungsfall, die aus den Rechtsgrundlagen abgeleitet werden kann, gibt es keine weiteren rechtlich relevanten Differenzierungen. Nur des besseren Verständnisses wegen wird zwischen tatsächlichen und rechtlichen Gründen, die eine allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers bewirken, unterschieden.

1.) Allgemeine Verhinderung aus tatsächlichen Gründen

Unter tatsächlichen Gründen, die eine allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers zur Folge haben, werden solche Umstände verstanden, die nicht aus Rechtsnormen folgen, sondern in tatsächlichen Gegebenheiten begründet sind.

Darunter sind zunächst einmal alle Fälle der körperlichen Abwesenheit des Bundeskanzlers von seinem Amtssitz einzuordnen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden folgende Umstände und Ereignisse innerhalb dieses Gliederungspunktes untersucht: körperliche Abwesenheit des Bundeskanzlers von seinem Amtssitz während seines Erholungsurlaubs, während einer Genesungskur nach einer Krankheit, an einem "verlängerten Wochenende", zu dem er sich an seinen Heimatort begibt (Tegernsee, Tübingen), anläßlich einer

Dienstreise (etwa Schiffstaufe in Hamburg) oder als Staatsbesuch im Ausland und auf einer Wahlkampfreise. Neben diesen Umständen, bei denen die Abwesenheit auf eigenem Willensentschluß des Kanzlers beruht, sind auch die Ereignisse aufzuzählen, bei denen die Abwesenheit gegen seinen Willen eintritt: Der Bundeskanzler könnte im Krieg in Gefangenschaft geraten, bei Revolution oder Aufruhr in die Hände der Aufständischen fallen. Man könnte auch daran denken, daß der Kanzler durch einen Generalstreik oder durch schwere Verkehrsstörungen etwa nach einer Naturkatastrophe von seinem Amtssitz abgeschnitten ist.

Dabei stellt sich die Frage, ob der Kanzler bereits durch die Tatsache seiner körperlichen Abwesenheit allgemein verhindert ist.

Die Frage wäre zu bejahen, wenn der Kanzler in allen Fällen körperlicher Abwesenheit den Schwerpunkt seiner Regierungstätigkeit, die Richtlinienkompetenz, nicht mehr selbst ausüben könnte. Der allgemeine Grundsatz muß also in den Fällen körperlicher Abwesenheit konkretisiert werden.

Bei dem Stand der modernen Nachrichtentechnik, bei den vielfältigen Möglichkeiten von Kommunikationsmitteln ist der Bundeskanzler in der Lage, sich in Abwesenheit über den Stand der Dinge laufend unterrichten zu lassen und auf Grund dieser Informationen Richtlinienentscheidungen zu treffen. Der Bundeskanzler kann also auch in Abwesenheit "regieren". In der Staatspraxis ist das nichts Ungewöhnliches. So ließ sich z.B. der damalige Bundeskanzler Erhard während

seiner Skandinavienreise im Herbst 1966 mehrmals täglich mündlich und schriftlich über die Entwicklung in Bonn, insbesondere über die damals schwelende Krise in der Führung der Bundeswehr, unterrichten[16]. Er war jederzeit in der Lage, vom Ausland aus einzugreifen und Direktiven zu erteilen. Es ist auch bekannt, daß Bundeskanzler Kiesinger bei verschiedenen dienstlichen Reisen nach Frankreich einen Sonderzug benutzt hat, der mit Fernsprech- und Fernschreibeinrichtungen ausgestattet war, so daß der Kanzler in ständigem Kontakt mit der Bundeshauptstadt bleiben konnte. Bis zu seinem Umzug nach Bonn fuhr Kiesinger fast an jedem Wochenende mit einem Sonderzug in seine Heimatstadt Tübingen, wo der Zug als "rollendes Kanzlerbüro" für den Regierungschef über das Wochenende bereit stand. Der Sonderzug war durch eine Telefonleitung mit der Wohnung Kiesingers in Tübingen verbunden. Über einen Fernschreiber trafen dreimal täglich Berichte des Bundespresseamtes ein, die dem Kanzler von einem Mitarbeiter jeweils vorgelegt wurden[17]. An jedem Urlaubsort eines Bundeskanzlers ist eine "Bundeshauptstadt en miniature"[18] entstanden, sei es in Bürgenstock, in Cadenabbia, am Tegernsee oder in Kreßbronn am Bodensee[19]. In einem Bericht der Süddeutschen Zeitung[20] ist eine solche "Urlaubsresidenz" eines Bundes-

---

16) Vgl. den Bericht: SZ 1966, Nr. 211 vom 3./4.9.1966, S. 1.

17) SZ 1966, Nr. 296 vom 12.12.1966, S. 2.

18) Freund, in: Die Zeit 1956, Nr. 42 vom 18.10.1956, S. 1 f.

19) Vgl. Amphoux, S. 433; SZ 1966, Nr. 192 vom 12.8.1966, S. 3; SZ 1967, Nr. 201 vom 23.8.1967, S. 1.

20) Dreher, SZ 1966, Nr. 192 vom 12.8.1966, S. 3.

kanzlers (nämlich Erhards) anschaulich geschildert worden: In der Nähe des Bungalows am Tegernsee war ein Ferienbüro eingerichtet worden, in dem eine eingespielte "Urlaubsregierungsmaschinerie" die Geschäfte in Gang hielt. Leiter des Büros war entweder der Persönliche Referent des Kanzlers oder ein Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt. Zwei Sekretärinnen verrichteten die Schreibarbeit. Die Verbindung nach Bonn wurde durch zwei Fernschreiber des Auswärtigen Amtes hergestellt. Auch wenn der Kanzler für kurze Zeit mit dem Wagen wegfuhr, war er jederzeit über ein Autotelefon erreichbar. Vormittags und nachmittags für je zwei Stunden sowie noch einmal spät abends für eine Stunde arbeitete der Kanzler im Büro. Regelmäßig erhielt er den Pressespiegel des Bundespresseamtes sowie die Berichte des Auswärtigen Amtes und des Bundeskanzleramtes, die über den Fernschreiber - notfalls verschlüsselt - aus Bonn übermittelt wurden. Amtliche Telegramme wurden auch in der Zwischenzeit sofort dem Kanzler überbracht. Der Leiter des Ferienbüros hielt regelmäßig Vortrag; der Kanzler wickelte seine Korrespondenz ab. Der Kanzler arbeitete zwar nicht in vollem Maße wie in Bonn - er wurde in den Ferienwochen durch das Bundeskanzleramt auch etwas von der Außenwelt abgeschirmt -; dennoch war er gut informiert über die Angelegenheiten in der Bundeshauptstadt und konnte jederzeit eingreifen.

Die Beschreibung einer solchen "Urlaubsresidenz" eines Kanzlers, wenn auch einer in be-

sonders aufwendiger Ausführung[21], zeigt, welche Möglichkeiten einem abwesenden Kanzler durch die modernen Mittel der Nachrichtentechnik gegeben sind. Die Tatsache sein er körperlichen Abwesenheit allein kann also kein brauchbares Kriterium für die Bestimmung einer allgemeinen Verhinderung darstellen. Sieht man die allgemeine Verhinderung des Kanzlers in der Unmöglichkeit, durch Richtlinienentscheidungen zu regieren, so muß für die Fälle seiner körperlichen Abwesenheit ein Abgrenzungskriterium entwickelt werden, das auf die Kommunikationsmöglichkeit zwischen dem abwesenden Kanzler und der Bundeshauptstadt mit ihrer Regierungsbürokratie abstellt. Dieser Maßstab wird hier als Erreichbarkeit bzw. Nichterreichbarkeit bezeichnet[22], wobei dieser Begriff in einem bestimmten technischen Sinne verwendet wird.

Trotz seiner körperlichen Abwesenheit ist der Bundeskanzler solange nicht allgemein verhindert, wie er noch erreichbar ist. Das bedeutet: Zwischen dem Kanzler und der Regierungszentrale muß durch irgendwelche Mittel der Nachrichtentechnik eine Kommunikation möglich sein. Die Bundeshauptstadt muß in der Lage sein, den Kanzler über alle bedeutenden Angelegenheiten

---

21) Bei seinem Urlaub im August/September 1967, den Bundeskanzler Kiesinger mit seiner Familie in Kreßbronn am Bodensee verbracht hat, ist der Kanzler nur von einer Sekretärin begleitet worden, die die laufenden schriftlichen Arbeiten erledigte und "Telefonwache" hielt, vgl. SZ 1967, Nr. 201 vom 23.8.1967, S. 1.

22) Ähnlich Carstens in einem Diskussionsbeitrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1967 in Frankfurt: VVDStRL 26 (1967) 1968, S. 297 (299 ff.).

zu informieren und seine Entscheidungen einzuholen, wie auf plötzlich auftretende politische Lagen zu reagieren ist. Umgekehrt muß der Kanzler imstande sein, von seinem Aufenthaltsort aus solche Direktiven zu erteilen. Der Kommunikationsprozeß muß also in beiden Richtungen erfolgen. Solange zwischen Kanzler und Regierungszentrale eine wechselseitige Erreichbarkeit in diesem Sinne besteht, ist der allgemeine Stellvertretungsfall nicht eingetreten[23].

Dieser Konzeption der allgemeinen Vertretung folgt offensichtlich auch die Staatspraxis. Als Indiz dafür muß die Tatsache gewertet werden, daß Kanzler und Stellvertreter öfter gleichzeitig von der Bundeshauptstadt abwesend sind. Als Bundeskanzler Erhard im August 1966 seinen Urlaub am Tegernsee verbrachte, war zur gleichen Zeit sein Stellvertreter, Bundesminister Mende, ebenfalls zur Erholung am Tegernsee[24]. Das mag noch kein schlüssiger Beweis sein, weil möglicherweise im Ferienmonat August die große Politik "ruhte". Entscheidender ist die Beobachtung, daß Bundeskanzler Kiesinger zusammen mit seinem Stellvertreter, Außenminister Brandt, mehrmals gemeinsam Auslandsreisen unternommen

---

23) Im folgenden wird der Begriff der Erreichbarkeit immer im Sinne der wechselseitigen Kommunikationsmöglichkeit zwischen Kanzler und Bundeshauptstadt verwendet, auch wenn nur von der Erreichbarkeit des Kanzlers die Rede ist.

24) Vgl. den oben (Anm. 20) angeführten Bericht von Dreher in der SZ.

hat[25]. Würde schon durch die bloße Abwesenheit vom Amtssitz eine allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers eintreten, so hätte sein Stellvertreter von Bonn aus die Geschäfte weiterführen müssen. Da der Kanzler jedoch auf diesen Auslandsreisen immer erreichbar blieb, lag der allgemeine Vertretungsfall nicht vor. Der Stellvertreter brauchte keine Kompetenzen des Kanzlers übernehmen und konnte in seiner Eigenschaft als Außenminister an der Auslandsreise teilnehmen.

Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten die eingangs erwähnten Einzelfälle, so ergibt sich folgendes: Im Urlaub, während einer Kur, an einem Wochenende am Heimatort, anläßlich einer Reise wird der Kanzler (auch im Ausland) regelmäßig erreichbar bleiben. Solange dies der Fall ist, ist keine allgemeine Vertretung des Kanzlers durch den Stellvertreter erforderlich. Nur in Ausnahmefällen, etwa bei längeren Reisen in weit abgelegene Länder, könnte eine allgemeine Verhinderung eintreten, wenn der Kanzler nicht mehr erreichbar ist.

---

25) Z.B. nach den Vereinigten Staaten von Amerika, nach Italien und Frankreich, vgl. SZ 1967, Nr. 193/194 vom 14./15.8.1967, S. 1; 1968, Nr. 28 vom 1.2.1968, S. 6 und 1968, Nr. 40 vom 15.2.1968, S. 1. Während Kiesingers Reise nach London weilte sein Stellvertreter Brandt in Luxemburg, wo er an einer Sitzung des EWG-Ministerrates teilnahm, s. SZ 1967, Nr. 255 vom 25.10.1967, S. 2. Auch während Kiesingers Wahlkampftournee im März 1968 in Baden-Württemberg befand sich sein Stellvertreter Brandt in seiner Eigenschaft als Außenminister auf einer Reise nach Afrika.

Anders ist die Rechtslage in den Fällen, bei denen die Abwesenheit des Kanzlers gegen seinen Willen eingetreten ist: Gerät der Kanzler im Krieg in Gefangenschaft, fällt er bei Revolution oder Aufruhr in die Hände der Aufständischen, ist durch Generalstreik oder schwere Verkehrsstörungen die Verbindung mit der Hauptstadt abgeschnitten und der Kanzler wegen dieser Umstände nicht mehr erreichbar, so tritt der allgemeine Vertretungsfall ein.

Schließlich muß noch kurz auf den Erholungsurlaub des Bundeskanzlers eingegangen werden. Ein Anspruch des Bundeskanzlers auf Erholungsurlaub ist zwar in keiner gesetzlichen Bestimmung geregelt. Auch ohne eine ausdrückliche Normierung[26] dürfte es jedoch nicht zweifelhaft sein, daß der Bundeskanzler berechtigt ist, Erholungsurlaub zu nehmen. Ob man einen diesbezüglichen Anspruch in Analogie zu Vorschriften des Bundesbeamtengesetzes und des Bundesurlaubsgesetzes[27] entwickeln kann, wie Beckmann meint[28], braucht hier nicht erörtert zu werden.

Es ist zuzugeben, daß der Zweck eines Erholungsurlaubs am besten dadurch erreicht würde, daß der Kanzler völlig "abschalten" und die Regierungsgeschäfte durch den Stellvertreter wahrnehmen lassen würde. Das Amt des Bundeskanzlers als das eines leitenden Staatsmannes ist jedoch

---

26) Freund fordert ein Urlaubsgesetz "für die Spitzen des Staates": Die Zeit 1956, Nr. 42 vom 18.10.1956, S. 1 f.

27) Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer vom 8.1.1963 (BGBl. I S. 2).

BBG i.d.F. vom 22.10.1965 (BGBl. I S. 1776); s. dort § 89 Abs. 1.

28) Vgl. Beckmann, S. 114.

Unter den tatsächlichen Gründen, die eine allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers auslösen können, sind weiterhin Krankheiten und Gebrechen zu nennen.

Besteht die allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers in der Unmöglichkeit, Richtlinien zu setzen, so kommt es auch hier nicht auf die Dauer[32)] des krankhaften Zustandes, sondern nur auf seine Intensität an. Bei der Vielzahl möglicher Krankheiten und Gebrechen ist es naturgemäß schwierig, abstrakt genaue Aussagen über die Intensität und den Grad der Verhinderung zu treffen. Letzten Endes wird man nur im konkreten Einzelfall sagen können, ob eine allgemeine Verhinderung vorliegt. Für den Zweck dieser Darstellung kann es nur darum gehen, Anhaltspunkte und Kriterien zu entwickeln, damit im Einzelfall eine Verhinderung als "allgemein" eingestuft werden kann. So wie in den Fällen der körperlichen Abwesenheit der Begriff der allgemeinen Verhinderung (als Unmöglichkeit, Richtlinien zu setzen) im Sinne der Nichterreichbarkeit konkretisiert worden ist, so soll auch hier für die Fälle der Krankheit, sei sie physischer oder psychischer Natur, ein Kriterium zur Feststellung im Einzelfall gesucht werden.

---

32) Allerdings muß der krankhafte Zustand, wie bereits oben bei der Abgrenzung des Stellvertretungsfalles zur vorzeitigen Erledigung des Amtes dargestellt, behebbar, vorübergehend sein. - Unter politischen Gesichtspunkten ist zu berücksichtigen, daß bei länger dauernden Krankheiten die Neigung der Regierungsparteien, einen neuen Kanzler zu wählen (Art. 67 GG), größer sein wird.

Der Bundeskanzler ist noch in der Lage, Richtlinien zu setzen (also noch nicht allgemein verhindert), solange er von der Außenwelt ansprechbar ist, einen Willen bilden und das Ergebnis dieses Prozesses der Außenwelt mitteilen kann. Die Notwendigkeit des Merkmals der Ansprechbarkeit leuchtet ohne weiteres ein, wenn man bedenkt, daß nur ein Bundeskanzler regieren kann, der über den Stand der Dinge informiert ist. Dieses Erfordernis allein genügt jedoch nicht. Es ist durchaus möglich, daß der Kanzler zwar ansprechbar ist, jedoch z.B. wegen ungewöhnlich starker Schmerzen keinen eigenen Willen bilden oder z.B. wegen einer Sprachstörung oder Lähmung das Ergebnis dieses Prozesses nicht mitteilen kann. Daher sind bei Krankheitszuständen als Kriterium einer allgemeinen Verhinderung alternativ drei Voraussetzungen erforderlich: entweder Nichtansprechbarkeit oder Unfähigkeit, einen Willen zu bilden, oder Unfähigkeit, diesen Entschluß mitzuteilen. Liegt auch nur eine dieser Voraussetzungen vor, so ist der Bundeskanzler allgemein verhindert.

Dieses Kriterium soll nun an verschiedenen Einzelfällen erläutert werden.
Eindeutig sind die Fälle, in denen der Bundeskanzler z.B. während und nach einer Operation in Narkose liegt oder nach einem Unfall bewußtlos ist. Hier fehlt schon die Ansprechbarkeit. Der allgemeine Vertretungsfall ist eingetreten.

Schwierigkeiten bereiten dagegen die Fälle, in denen der Bundeskanzler zwar noch ansprechbar, jedoch nicht mehr in der Lage ist, einen klaren Willen zu bilden. Verursacht der Krankheitszustand so starke Schmerzen, daß die Willensbildung

beeinträchtigt ist, so ist der Bundeskanzler allgemein verhindert. Das gleiche gilt, wenn der Kanzler zur Schmerzbeseitigung unter dem Einfluß von Narkotika steht. Den Eintritt des allgemeinen Vertretungsfalles wird man auch dann annehmen müssen, wenn der Kanzler im Verlauf einer schweren Erkrankung in einen kritischen Zustand gerät, der es zur Vermeidung ernster Folgen verbietet, den Patienten mit den Anforderungen des Amtes zu konfrontieren.

Besonders problematisch sind die Fälle, in denen der Betroffene z.B. wegen einer altersbedingten Cerebralarteriosklerose ("Verkalkung") oder durch Geisteskrankheiten nicht mehr in der Lage ist, einen klaren Willen zu bilden, seinen Willen jedoch mit besonderer Energie durchzusetzen versucht ("Altersstarrsinn"). Die Schwierigkeiten ergeben sich vor allem für die Feststellung der allgemeinen Verhinderung, weil der in dieser Weise Erkrankte sich meistens selbst für völlig normal und gesund halten wird. Erreicht die Erkrankung einen solchen Grad, daß der Betroffene keinen klaren Willen mehr bilden kann - die Übergänge dürften allerdings fließend und schwer feststellbar sein[33] -, so ist eine allgemeine Verhinderung eingetreten. Da solche Fälle meist unheilbar sind, wird allerdings in der Regel eine vorzeitige Erledigung der Amtszeit vorliegen.

Körperliche Gebrechen werden nur selten eine allgemeine Verhinderung auslösen. Wenn eines der Sinnesorgane (Gesicht, Gehör oder sogar Sprache) ausfällt, wird eine Verständigung meist möglich

---

33) Auch hier besteht wieder die Möglichkeit, den Kanzler abzuwählen.

bleiben. Bei Körperbehinderung bleibt der Kontakt zur Umwelt und die für die Last und Verantwortung der Richtlinienbestimmung erforderliche Willensbildung regelmäßig erhalten. Völlige Lähmung wird dagegen den allgemeinen Vertretungsfall auslösen; ist keine Besserung zu erwarten, so tritt darüber hinaus Amtsunfähigkeit, d.h. vorzeitige Erledigung des Amtes ein.

Leichte Erkrankungen können wohl kaum eine allgemeine Verhinderung herbeiführen. Auch dann, wenn der Kanzler an einer leichteren Grippe mit mäßigem Fieber bettlägerig erkrankt ist, kann er noch von seinem Stab über die Lage informiert werden, kann er noch einen klaren Willen bilden und diesen Willen äußern. Mag er auch bestimmte Funktionen, z.B. den Vorsitz im Kabinett, nicht mehr selbst ausüben können, so ist er doch nicht allgemein verhindert, da er immer noch Richtlinien treffen kann.

2.) Allgemeine Verhinderung aus rechtlichen Gründen

Rechtliche Gründe in diesem Sinne liegen vor, wenn dem Bundeskanzler die eigene Ausübung seiner Befugnisse durch eine Rechtsnorm verboten ist. Eine solche Norm ist der allgemeine Rechtsgrundsatz, daß kein Träger eines öffentlichen Amtes in eigener Sache handeln darf[34]. Dadurch

---

34) Einen Niederschlag hat dieser Grundsatz in § 59 BBG gefunden, wonach ein Beamter keine Amtshandlungen vornehmen darf, die sich gegen ihn selbst oder seine Angehörigen richten würde. Diese Vorschrift wird auf den Beamten begünstigende Handlungen entsprechend angewandt. § 59 BBG ist nur Konkretisierung eines allgemeinen Grundsatzes, der für alle Träger eines öffentlichen Amtes gilt, vgl. Lechner-Hülshoff, Anm. 1 zu Art. 6 des Erlasses über die Neufassung des Statuts des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland vom 8.12.1955 (BGBl. I S. 749) (S. 298 f.).

soll eine Interessenkollision vermieden werden.

Soll z.B. dem Bundeskanzler der Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland in einer seiner Stufen verliehen werden, so kann der Bundeskanzler den dazu erforderlichen Erlaß des Bundespräsidenten[35] nicht selbst gegenzeichnen, da der Kanzler selbst betroffen ist[36]. Die Gegenzeichnung muß durch den Stellvertreter ausgeführt werden. Es liegt jedoch kein Fall der allgemeinen Verhinderung vor[37], da der Kanzler nur auf einem ganz eng begrenzten Bereich nicht selbst tätig werden darf, eine Richtlinienentscheidung also gar nicht gefällt zu werden braucht.

Es ist überhaupt schwer vorstellbar, daß eine Rechtsnorm eine allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers zur Folge haben wird[38]. Es werden wohl immer nur einzelne Befugnisse des Kanzlers betroffen sein, nicht jedoch der Schwerpunkt seiner Regierungstätigkeit, die Richtlinienkompetenz.

---

35) Vgl. Art. 6 des Erlasses über die Neufassung des Statuts des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland vom 8.12.1955 (BGBl. I S. 749).

36) So Lechner-Hülshoff, ebenda (Anm. 34) und § 29 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 346).

37) So aber Lechner-Hülshoff, ebenda, (Anm. 34) ohne Begründung.

38) Dagegen ist beim Bundespräsidenten ein solcher Fall ausdrücklich normiert. Wird gegen den Bundespräsidenten im Verfahren nach Art. 61 GG Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht erhoben, so kann das Bundesverfassungsgericht durch einstweilige Anordnung bestimmen, daß der Bundespräsident an der Ausübung seines Amtes verhindert ist, Art. 61 Abs. 2 Satz 2 GG, §§ 13 Ziff. 4, 32,53 BVerfGG.

Rechtliche Gründe spielen daher für den allgemeinen Vertretungsfall keine große Rolle.

III. Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles und die Entscheidung über seinen Eintritt im Konflikt

Die bisherigen Erörterungen haben ergeben, unter welchen Voraussetzungen der Bundeskanzler allgemein verhindert ist. Damit ist noch nicht geklärt, wie eine allgemeine Verhinderung festgestellt werden kann und wer die Entscheidung über ihren Eintritt im Konfliktsfall trifft. Dieser Untersuchung dienen die folgenden Ausführungen.

Die vorhandenen Rechtsgrundlagen geben keinen Hinweis zur Lösung des Problems. Die Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 GG verankert das Amt eines Stellvertreters des Bundeskanzlers in der Verfassung; die Bestimmungen der §§ 8 und 22 GeschO/BReg schreiben vor, wann der Stellvertreter zum Handeln berechtigt sein soll (Stellvertretungsfall) und welche Kompetenzen ihm dann zustehen. Die Frage, wie der Vertretungsfall festgestellt wird und wer über sein Vorliegen entscheidet, ist anscheinend vom Normgeber nicht gesehen worden. Eine Lösung der Frage muß daher aus dem Zweck der Institution einer allgemeinen Vertretung des Kanzlers und der verfassungsrechtlichen Stellung der beteiligten Staatsorgane entwickelt werden.

Da der Zweck der Institution einer allgemeinen Stellvertretung darin besteht, die Funktionsfähigkeit des Verfassungsorgans Bundeskanzler

zu erhalten[39], muß Bezugspunkt aller Überlegungen Person und Funktion des Bundeskanzlers sein. Sofern der Kanzler dazu objektiv noch in der Lage ist, muß es ihm überlassen bleiben, seine allgemeine Verhinderung selbst festzustellen. Das entspricht seiner verfassungsrechtlichen Stellung. Durch die Zuweisung der Richtlinienkompetenz (Art. 65 Satz 1 GG) und des materiellen Kabinettsbildungsrechts (Artt. 63, 64 Abs. 1 und 67 GG)[40] weiterhin durch die Tatsache, daß nur gegen ihn die parlamentarische Verantwortlichkeit in der Form des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG) geltend gemacht werden kann, ist der Bundeskanzler zur beherrschenden Figur des Regierungssystems nach dem Bonner Grundgesetz geworden (Kanzlerprinzip). Demgegenüber ist die Rechtsstellung seines Stellvertreters ungleich schwächer. Der Stellvertreter ist von dem Kanzler abhängig. Dieser kann ihn nach seinem Belieben (aus dem Kreis der Bundesminister) ernennen und wieder entlassen (Art. 69 Abs. 1 GG). Bundespräsident und Bundestag haben keinen Einfluß auf seine Berufung. Seine Amtszeit endet automatisch mit der des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 2 GG). Der Stellvertreter ist zwar wie jeder andere Bundesminister auch parlamentarisch verantwortlich, jedoch nicht mit der Konsequenz des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG). Außerhalb des Vertretungsfalles stehen ihm grundsätzlich keine eigenen Befugnisse zu; ihm ist lediglich aufgegeben,

---

39) Vgl. oben S. 111 ff.

40) Siehe dazu Böckenförde, S.139f.und Anm. 5.

sich für den Vertretungsfall bereitzuhalten. Während des Vertretungsfalles darf er nur Fremdbefugnisse, nämlich Befugnisse des Bundeskanzlers, wahrnehmen. Der Bundeskanzler hat also gegenüber seinem Stellvertreter eindeutig das Übergewicht.

Geht man von diesen Erwägungen aus, so erscheint es nach dem Grundgesetz systemgerecht und von dem Zweck der Stellvertretungsregelung her angebracht, daß der Bundeskanzler seine allgemeine Verhinderung grundsätzlich selbst feststellen darf. Naturgemäß steht diese Befugnis unter dem Vorbehalt, daß der Bundeskanzler zu einer solchen Feststellung objektiv noch in der Lage ist.

Bei der weiteren Untersuchung, die nach Fallgruppen vorgenommen werden soll, ist daher eine erste Unterscheidung vorzunehmen zwischen den Fällen, in denen der Kanzler zu einer Feststellung seiner allgemeinen Verhinderung objektiv noch in der Lage ist, und den anderen Fällen, in denen er das nicht mehr vermag.

1.) Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles durch den Bundeskanzler

In der Praxis sind Fälle denkbar, in denen der Kanzler seine allgemeine Verhinderung selbst feststellen kann. Muß sich der Regierungschef z.B. einer Operation unterziehen, die unter Vollnarkose durchgeführt wird, so ist er regelmäßig imstande, vor Eintritt des Vertretungsfalles die Feststellung selbst zu treffen. Das gleiche gilt, wenn der Kanzler z.B. einen Herzinfarkt oder einen leichten Schlaganfall erlitten hat bzw. wenn er durch eine Infektions-

krankheit mit hohem Fieber ans Bett gefesselt ist und feststellen muß, daß er nicht mehr zur Gestaltung der Richtlinien imstande ist. Zu denken ist auch an eine beabsichtigte Auslandsreise des Bundeskanzlers, bei der wegen der großen Entfernung und besonders widriger Umstände zu befürchten ist, daß der Bundeskanzler nicht erreichbar sein wird.

Nach dem oben entwickelten Grundsatz ist der Bundeskanzler berechtigt, seine allgemeine Verhinderung selbst festzustellen. Er teilt diesen Umstand seinem Stellvertreter mit. Dieser ist dann berechtigt und verpflichtet, den Kanzler gemäß § 8 Satz 1 GeschO/BReg zu vertreten.

Es wäre unrealistisch, wenn man nachprüfen wollte, ob die Feststellung des Bundeskanzlers richtig, d.h. ob der Bundeskanzler wirklich allgemein verhindert ist. Der Träger des höchsten Regierungsamtes, das mit einer solchen Fülle von Befugnissen ausgestattet ist, wird immer selbst regieren wollen, solange er dazu noch in der Lage ist; er wird nicht bereit sein, die Macht auch nur für kurze Zeit aus den Händen zu geben. Anzunehmen, daß ein Bundeskanzler ohne zwingenden Grund seine gesamten Befugnisse von seinem Stellvertreter ausüben läßt (vgl. § 8 Satz 1 GeschO/BReg), nur weil er nicht regieren will, ist politisch gesehen eine unrealistische Vorstellung[41]. Man kann daher ohne weiteres davon ausgehen, daß der Bundeskanzler seine allgemeine Verhinderung nur dann behaupten wird,

---

41) Diese Annahme wird in der Dissertation von Beckmann erörtert: aaO., S. 118 ff.

wenn sie auch objektiv vorliegt[42]. Stellt der Bundeskanzler also positiv fest, daß er allgemein verhindert ist, so kann man unterstellen, daß diese Feststellung richtig ist und der Bundeskanzler auch noch in der Lage ist, die Feststellung selbst zu treffen: Der allgemeine Stellvertretungsfall ist eingetreten.

2.) Die Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles durch andere Verfassungsorgane

Größere Schwierigkeiten bereiten die Fälle, in denen der Kanzler nicht mehr in der Lage ist, die Feststellung selbst zu treffen. Dabei ist eine weitere Differenzierung angebracht, um das Problem stärker herauszuarbeiten. Es sind sowohl Tatbestände denkbar, bei denen das Vorliegen des allgemeinen Stellvertretungsfalles unstreitig ist, als auch solche, bei denen über das Vorliegen des Vertretungsfalles Streit zwischen den Beteiligten herrscht.

a) Das unstreitige Vorliegen des allgemeinen Stellvertretungsfalles

Ist der Bundeskanzler z.B. nach einem schweren Verkehrsunfall ohne Bewußtsein, ist er nach einem schweren Schlaganfall völlig gelähmt oder ist er gegen seinen Willen von seinem Amtssitz körperlich abwesend, ohne erreichbar zu sein (z.B. in Gefangenschaft, durch Naturkatastrophen abgeschnitten), so liegen die Voraussetzungen des allgemeinen Stellvertretungsfalles unstrei-

---

42) Gegen eine Flucht aus der Verantwortung gäbe es ohnehin keine rechtlichen Mittel.

tig vor. Der Bundeskanzler wäre nicht mehr in der Lage, diesen Umstand noch ausdrücklich festzustellen. Da aber ein besonderes Verfahren zur Feststellung des allgemeinen Vertretungsfalles weder in der Verfassung bzw. der Regierungsgeschäftsordnung vorgesehen ist, noch sich aus sonstigen Erwägungen ergibt, kann nur darauf abgestellt werden, daß die Voraussetzungen der allgemeinen Stellvertretung objektiv vorliegen. Eine besondere Feststellung ist nicht erforderlich; sie hätte ohnehin nur deklaratorische Bedeutung[43]. Da die Voraussetzungen der allgemeinen Stellvertretung unstreitig vorliegen, ist der Stellvertretungsfall eingetreten.

b) Der Streit über den Eintritt des allgemeinen Stellvertretungsfalles

Problematisch ist erst die letzte Fallgruppe, bei der zwischen den Beteiligten über den Eintritt des Vertretungsfalles Streit entsteht.

Ein Streit ist unter zwei verschiedenen Gesichtspunkten möglich: Einmal könnte man daran denken, daß der Stellvertreter behauptet, der Bundeskanzler sei (z.B. wegen einer Geisteskrankheit) allgemein verhindert, diese Behauptung aber objektiv nicht zutrifft, ein Fall, der politisch angesichts der überragenden verfassungsrechtlichen Stellung des Kanzlers und seiner Befugnis, jeden Minister zur Entlassung vorschlagen zu können (Art. 64 Abs. 1 GG), wenig wahrschein-

---

43) So schon für die Stellvertretung des Reichspräsidenten nach Art. 51 WRV: Hohoff, S. 21 f. und Weisser, S. 46.

lich ist. Zum anderen besteht die Möglichkeit, daß der Bundeskanzler tatsächlich allgemein verhindert ist, dieser Umstand jedoch vom Kanzler oder seinen engsten Mitarbeitern bestritten wird. Von dieser zweiten Alternative soll unsere Untersuchung ausgehen.

Eine solche Lage kann vor allem bei psychischen Erkrankungen eintreten, bei denen der Betroffene nicht mehr imstande ist, das Geschehen seiner Umwelt in sich aufzunehmen und auf Grund dieser Eindrücke klare Entschlüsse zu fassen. Wird der Kranke auf diesen Zustand hingewiesen, so tritt oft erschwerend hinzu, daß er seine Krankheit vor sich selbst nicht eingestehen möchte und von nun an seinen Willen mit verstärkter Energie durchzusetzen versucht. Ähnliche Erscheinungen können auch nach einem Schlaganfall auftreten, wenn der Betroffene mit der Außenwelt nur noch mangelhaften Kontakt hat, aber bedingt durch eine dauernde, jahrelange Fixierung auf den Pflichtenkreis seines Amtes nicht mehr in der Lage ist, diese Situation zu übersehen und daher eine Vertretung durch den Stellvertreter ablehnt. Möglich ist auch, daß der wahre Zustand von der engsten Umgebung des Regierungschefs aus Prestigegründen verheimlicht wird. In der deutschen Staatspraxis sind solche Fälle nicht aufgetreten, in der amerikanischen Praxis haben sich jedoch verschiedene Fälle ereignet[44].

---

44) Vgl. den ausführlichen Bericht von Jürgen Thorwald über die Krankheiten amerikanischer Präsidenten: Der Spiegel 1968, Nr. 12 vom 18.3.1968, S. 140 ff.

Kommt der Stellvertreter unter diesen Umständen seiner Verpflichtung zur Vertretung des Kanzlers nach - der Vertretungsfall liegt objektiv vor -, so entsteht zwischen Bundeskanzler und Stellvertreter ein Konflikt. Es handelt sich gewiß um einen Ausnahmefall; eine Untersuchung über die Stellvertretung des Bundeskanzlers kann aber der Lösung eines Problems, das immerhin entstehen kann und in anderen Staaten bereits entstanden ist, nicht ausweichen.

Dabei ist an eine rechtliche Lösung des Problems gedacht, während die Möglichkeit einer politischen Lösung, indem der Bundestag den Bundeskanzler im Wege des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG) durch einen anderen Bundeskanzler ersetzt, unberücksichtigt bleiben soll. Diese Beschränkung bedarf bei einer staatsrechtlichen Untersuchung an sich keiner Rechtfertigung. Es soll jedoch darauf hingewiesen werden, daß politische Lösungen über das konstruktive Mißtrauensvotum nach den Erfahrungen der letzten Jahre zurückhaltend beurteilt werden müssen. Die alte Mehrheit, die den Kanzler investiert hat, kann inzwischen gespalten sein. Unter den "Kronprinzen" der Regierungspartei wird man zögern, offen im Bundestag gegen den alten Kanzler (und regelmäßig zugleich Parteivorsitzenden) anzutreten, um nicht in den Geruch des "Verräters" zu kommen. Daher werden Kanzlerkrisen in der Praxis meist außerparlamentarisch von der politischen Partei durch Kompromiß gelöst, indem der alte Kanzler zum Rücktritt gezwungen wird. Diese Tatsache enthebt die Staatsrechtswissenschaft

jedoch nicht der Aufgabe, rechtliche Lösungen aufzuzeigen[45].

Zunächst muß die Vorfrage geklärt werden, wer die Initiative zur Feststellung des Vertretungsfalles ergreifen, wer das Verfahren in Gang bringen darf. Auf der einen Seite steht dem Bundeskanzler das Initiativrecht zu. Da der Bundeskanzler berechtigt ist, seine allgemeine Verhinderung selbst positiv festzustellen, wird man ihm auch das Recht einräumen müssen, das Verfahren in Gang zu setzen, in dem über seine Amtsunfähigkeit entschieden werden soll. Diese Möglichkeit ist jedoch praktisch wenig wahrscheinlich. Der Kanzler wird politisch wohl kein Interesse daran haben, überhaupt eine Diskussion über seine Amtsunfähigkeit aufkommen zu lassen. Wahrscheinlicher ist es, daß der Stellvertreter die Frage der allgemeinen Verhinderung des Bundeskanzlers aufwirft. Zu dieser Initiative ist der Stellvertreter berechtigt. Der Stellvertreter hat nach Art. 69 Abs. 1 GG, der durch § 8 Satz 1 GeschO/BReg konkretisiert wird, die Befugnis, den Bundeskanzler im allgemeinen Vertretungsfall

---

45) Nur eine Scheinlösung wäre es, wenn man das Problem solange vor sich her schieben würde, bis sich die allgemeine Verhinderung des Kanzlers offensichtlich zur völligen Amtsunfähigkeit entwickelt hätte, so daß der Kanzler keinen Widerstand mehr leisten könnte. Dadurch würde die Krise - möglicherweise sogar für längere Zeit - nur verschleppt. Eine solche Praxis müßte als Verstoß gegen die verfassungsrechtliche Grundentscheidung der Regierungsstabilität (Artt. 63, 67, 69 GG) angesehen werden.

zu vertreten. Wenn der Bundeskanzler sich unter diesen Umständen nicht vertreten läßt, so verletzt er eine verfassungsrechtliche Kompetenz des Stellvertreters (Art. 69 Abs. 1 GG), zu deren Ausübung der Stellvertreter sogar verpflichtet ist. Dem Stellvertreter steht daher als Annex dieser Kompetenz die Befugnis zu, die Initiative zur Feststellung der allgemeinen Verhinderung des Bundeskanzlers zu ergreifen. Das Verfahren würde also von dem Stellvertreter in Gang gebracht.

Wer entscheidet über den Streit zwischen dem Bundeskanzler und seinem Stellvertreter um die Kompetenz des Stellvertreters aus Art. 69 Abs. 1 GG?

Da es um einen Streit über eine verfassungsrechtliche Kompetenz geht, scheidet ein neutrales, unpolitisches Ärztekollegium, das im Schrifttum verschiedentlich diskutiert wird[46], von vornherein aus der Betrachtung aus. Die Einrichtung eines solchen Ärztegremiums würde in den Rechtsnormen, sowohl in Art. 69 GG als auch in den einschlägigen Bestimmungen der Regierungsgeschäftsordnung, keinerlei Grundlage finden.

Zur Entscheidung über diesen Streit um eine verfassungsrechtliche Kompetenz kommt nur ein Verfassungsorgan in Betracht. Welches Verfassungsorgan dazu berufen ist, soll im folgenden untersucht werden.

---

46) Vgl. z.B. Beckmann, S. 110.

aa) Entscheidung durch den Bundeskanzler bzw. seinen Stellvertreter

Der Bundeskanzler oder sein Stellvertreter sind nicht berufen, den Streit zu entscheiden. Beide sind als Kontrahenten unmittelbar beteiligt und an dem Ausgang persönlich interessiert. Gestritten wird über die Kompetenz eines der beiden, nämlich die des Stellvertreters,den anderen (den Bundeskanzler) zu vertreten (Art. 69 Abs. 1 GG).

Der Bundeskanzler ist auch gar nicht in der Lage, den Streit zu entscheiden, wenn er tatsächlich allgemein verhindert ist. Im allgemeinen Stellvertretungsfall kann der Kanzler keine seiner entscheidenden Befugnisse selbst ausüben. Er kann daher auf den Streit auch nicht mit einer Entlassung des Stellvertreters reagieren.

Wollte man den Stellvertreter entscheiden lassen, so würde diese Lösung rechtlich dem Zweck jeder Stellvertretungsregelung, die Regierungsstabilität zu erhalten, geradezu zuwiderlaufen. Der Stellvertreter, dessen Amt erst im allgemeinen Vertretungsfall Bedeutung erlangt, könnte versucht sein, diese Lage einseitig zu seinen Gunsten herbeizuführen. Politisch wäre diese Lösung sehr unklug, da sie z.B. bei einer Koalitionsregierung, in der der Stellvertreter vom Koalitionspartner gestellt wird, ständig Konfliktsstoff schaffen würde.
Der Streit kann also weder von dem Bundeskanzler noch von seinem Stellvertreter entschieden werden.

bb) Entscheidung durch das Regierungskollegium (Kabinett)

Nach Art. 65 Satz 3 GG entscheidet die Bundesregierung als Kollegialorgan (Kabinett) über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern. Eine Entscheidung über Differenzen zwischen dem Bundeskanzler und einem Bundesminister bzw. dem Bundeskanzler und seinem Stellvertreter, der ja Bundesminister ist, ist von dieser Vorschrift schon nach ihrem Wortlaut nicht gedeckt.

Eine systematische und teleologische Interpretation führen zum gleichen Ergebnis. In dem Gesamtorgan Bundesregierung, das aus den relativ selbständigen Organen Bundeskanzler, Bundesministern und dem Regierungskollegium (Kabinett) zusammengesetzt ist[47], hat das Kollegialorgan die relativ schwächste Stellung. Die Organisationsstruktur der Bundesregierung, die sich verfassungsrechtlich aus den Artt. 62, 64, 65, 67 GG und innerhalb des dadurch gezogenen Rahmens aus den Bestimmungen der Regierungsgeschäftsordnung (insbesondere §§ 15, 16, 17, 20 Abs. 2 GeschO/BReg) ergibt, wird im Schrifttum herkömmlich als eine Verbindung von Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip bezeichnet[48].

---

47) Siehe dazu Böckenförde, S. 137 f.

48) Vgl. z.B. von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. II 2 a (S. 1250 f.); Maunz in Maunz-Dürig, Art. 65, Rndnr. 1; Hans Schäfer in Bulletin des Presse- u. Informationsamtes der Bundesregierung 1965, Nr. 175 vom 3.11.1965, S. 1409 f. und Nr. 176 vom 4.11.1965, S. 1418 ff.

Mit dieser Charakterisierung ist freilich noch wenig gewonnen, weil es darauf ankommt, in welchem Maße diese drei sich widersprechenden Prinzipien bei der konkreten Ausgestaltung des Gesamtorgans Bundesregierung verwirklicht worden sind.

Die stärkste Ausgestaltung hat das Kanzlerprinzip erfahren. Nach Art. 65 Satz 1 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik. Ihm steht das materielle Kabinettsbildungsrecht zu (Artt. 63, 64 Abs. 1, 67 GG)[49]. Nur gegen den Bundeskanzler kann der Bundestag die parlamentarische Verantwortlichkeit in der Form des konstruktiven Mißtrauensvotums geltend machen (Art. 67 GG). Diese drei Umstände machen die besondere Stellung des Bundeskanzlers nach dem Grundgesetz aus. Der Bundeskanzler ist nicht nur der primus inter pares innerhalb des Kabinetts, sondern der leitende Staatsmann der Bundesrepublik[50].

Schwächer, aber doch noch verhältnismäßig ausgeprägt ist das Ressortprinzip im Grundgesetz verwirklicht. Die Bundesminister unterliegen zwar den Richtlinien des Bundeskanzlers, innerhalb dieser Richtlinien leitet aber jeder Bundesminister sein Ressort selbständig und unter eigener Verantwortung (Art. 65 Satz 2 GG). Der Bundeskanzler ist nicht der Vorgesetzte der Bundesminister, der ihnen Weisungen erteilen könnte.

---

49) Böckenförde, S. 139 f. und Anm. 5.

50) Vgl. Maurer, DÖV 1966, S. 665 (670); von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. II 2 b (S. 1251 f.).

Auch dem Kabinett steht keine Oberleitung gegenüber dem Ressortminister zu. Im Verhältnis sowohl zum Kanzler als auch zum Kabinett ist der Minister Chef seines Ressorts, das er eigenverantwortlich leitet.

Bei der überragenden Stellung des Kanzlers und der Ressortselbständigkeit der Minister bleibt für Zuständigkeiten des Kabinetts, das ressortfrei ausgestaltet ist, verhältnismäßig wenig Raum. Neben den im Grundgesetz besonders aufgezählten Befugnissen (z.B. Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen, Art. 76 Abs. 1 GG[51]) kommt dem Kollegialorgan im wesentlichen nur die Aufgabe zu, zwischen den Ressorts auszugleichen

---

51) Dabei ist noch umstritten, ob durch solche Kompetenzen der "Bundesregierung" im Grundgesetz überhaupt die innere Organisationsstruktur des Gesamtorgans berührt wird. Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, die Zuweisung von Kompetenzen an die "Bundesregierung" hänge damit zusammen, daß die Bundesregierung ein zusammengesetztes Organ darstelle. Wer innerhalb der Bundesregierung diese Zuständigkeit wahrnehme, Kanzler, Ressortminister oder Kabinett, bestimme sich ausschließlich nach Art. 65 GG. Das Kollegium könne in diesen Fällen nur koordinieren. Wenn auch nach außen etwa die Gesetzesvorlage nach Art. 76 Abs. 1 GG als Vorlage der Bundesregierung gelte, so ändere das die innere Gewichtsverteilung des Gesamtsorgans Bundesregierung in keiner Weise, vgl. Böckenförde, S. 179 f.

und zu koordinieren[52]. Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Bundeskanzler und den Bundesministern werden durch Abgrenzung von Richtlinienbefugnis des Kanzlers und Ressortselbständigkeit der Minister gelöst. Für eine Entscheidungsbefugnis des Kollegialorgans bleibt angesichts dieser eindeutigen Kompetenzzuweisung (Art. 65 Satz 1 u. 2 GG) wenig Raum[53]. Diese Konzeption des Grundgesetzes kommt in Art. 65 Satz 3 GG klar zum Ausdruck, wonach das Kabinett nur über Meinungsverschiedenheiten unter den Ministern (nicht zwischen Kanzler und Ministern) zu entscheiden hat.

Wegen dieser Verteilung der Gewichte innerhalb der Regierung[54] kann das Kabinett nicht zur Entschei-

---

52) Vgl. Böckenförde, S. 147 und 151 f.; Köttgen, DÖV 1954, S. 4; Kaja, AöR 89 (1964), S. 408. Siehe auch §§ 16, 17, 20 Abs. 2 GeschO/BReg. Zweifelnd insoweit Knöpfle, DVBl. 1965, S. 857 ff. und 925 (929 Anm. 93), der den ausdrücklich im Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen größeres Gewicht beimißt. - Jedenfalls dürfte § 15 GeschO/BReg, wonach der Bundesregierung alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung nicht nur zur Beratung, sondern auch zur Beschlußfassung vorzulegen sind, nur insoweit mit Art. 65 GG vereinbar sein, als dadurch nicht die Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers und die Ressortselbständigkeit der Bundesminister beeinträchtigt wird, vgl. Böckenförde, S. 209 f. Nach Menzel (Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (884 f.)) bleibt diese Vorschrift in der Staatspraxis weitgehend unbeachtet.

53) von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. V 2 (S.1267 f.).

54) Diese Gewichtsverteilung macht sich übrigens schon bei der Kabinettsbildung bemerkbar. Nur der Bundeskanzler wird vom Parlament gewählt. Die Bundesminister werden dagegen auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt. Dieser kann sie jederzeit zur Entlassung vorschlagen (Art. 64 Abs. 1 GG). Auch dieser Umstand spricht gegen eine Entscheidungsbefugnis des Kabinetts über den Stellvertretungsfall.

dung über den Streit zwischen Bundeskanzler und Stellvertreter um den Eintritt des Vertretungsfalles berufen sein. Dabei ist noch der Umstand zu berücksichtigen, daß Bundeskanzler und Stellvertreter als unmittelbar Beteiligte an der Entscheidung des Kabinetts nicht mitwirken könnten, so daß nur ein Rumpfkabinett tätig würde.

cc) Entscheidung durch den Bundestag

Der Bundestag wählt zwar den Kanzler (Art. 63 GG) und kann ihn wieder abwählen, indem er ihn nach Art. 67 GG gegen einen anderen Kanzler "austauscht". Auf die Zusammensetzung der Bundesregierung hat der Bundestag jedoch überhaupt keinen Einfluß. Erst wenn der Bundeskanzler bereits im Amt (d.h. vom Bundespräsidenten ernannt) ist, bildet er "sein" Kabinett, indem er die Minister dem Bundespräsidenten zur Ernennung vorschlägt (Art. 64 Abs. 1 GG). Bei der Berufung des Stellvertreters, den der Bundeskanzler nach seinem Belieben aus der Zahl der Bundesminister ernennen kann (Art. 69 Abs. 1 GG), wirkt der Bundestag nicht mit. Würde man dem Bundestag die Entscheidung über den Eintritt des Vertretungsfalles zuweisen, so könnte der Bundestag mit dieser Entscheidung die Vorschrift des Art. 67 GG (konstruktives Mißtrauensvotum) umgehen. Er könnte den alten Kanzler durch Feststellung des Vertretungsfalles praktisch ausschalten, ohne zugleich einen Nachfolger wählen zu müssen, wie es von Art. 67 GG gefordert wird.

Eine Entscheidung durch den Bundestag ist daher nach der Konzeption des Grundgesetzes nicht zulässig.

dd) Entscheidung durch den Bundespräsidenten

Beckmann ist der Auffassung, wenn der Streit nicht auf politischem Wege vom Parlament gelöst werden könne, müsse der Bundespräsident als "Hüter der Institutionen" und "Reserve an letztinstanzlicher Entscheidungsmacht" eingreifen[55].

Diese Auffassung verkennt die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten. Nach dem Grundgesetz ist der Präsident weitgehend auf repräsentative Funktionen beschränkt. Ein politisches Mitspracherecht steht ihm nicht zu; vielmehr ist er durch das Erfordernis der Gegenzeichnung an die Politik der Regierung gebunden (Art. 58 GG). Er ist auch nicht der Hüter der Verfassung. Diese Funktion ist nach dem Grundgesetz auf das Bundesverfassungsgericht übergegangen. Nur in besonderen, im Grundgesetz einzeln aufgezählten Ausnahmesituationen ist der Bundespräsident in einem beschränkten Maße zum politischen Handeln berufen (vgl. Artt. 63 Abs. 4 Satz 3, 2. Alternative, 68, 81 GG). Angesichts seiner allgemeinen verfassungsrechtlichen Stellung können diese Ausnahmefälle nicht extensiv ausgelegt werden. Der Präsident kann also nicht allgemein als Legitimitätsreserve angesehen werden[56].

---

55) Beckmann, S. 123 f. unter Hinweis auf von der Heydte, Festschr. für Laforet (1952), S. 59 (75).

56) Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz vgl.: Kimminich, VVDStRL 25 (1966) 1967, S. 2 (80 ff.); Erich Küchenhoff, DÖV 1966, S. 675 ff.; Maurer, DÖV 1966, S. 665 ff.; Knöpfle, DVBl. 1966, S. 713 ff.; Menzel, DÖV 1965, S. 581 ff.; Grauhan, JR 1965, S. 379 ff.

Zur Vertretung des Bundeskanzlers hat der Bundespräsident keine verfassungsrechtliche Beziehung. An der Ernennung des Stellvertreters ist der Präsident auch nicht mittelbar beteiligt[57]. Auf die Wahl des Bundeskanzlers hat er nur geringen Einfluß; er darf lediglich in der ersten Wahlphase einen Kandidaten vorschlagen, der jedoch vom Bundestag abgelehnt werden kann (Art. 63 Abs. 1 u. 3 GG). Einen Bundeskanzler, der vom Parlament mit absoluter Mehrheit gewählt worden ist, muß er ernennen (Art. 63 Abs. 2 Satz 2; Art. 63 Abs. 4 Satz 2 GG). Auf die Zusammensetzung der Bundesregierung hat der Präsident allenfalls[58] einen mittelbaren Einfluß bei der Ernennung der Minister. Das materielle Kabinettsbildungsrecht steht jedenfalls dem Kanzler zu (Artt. 63, 64, Abs. 1, 67 GG)[59].

Geht man von diesen Überlegungen aus, so besteht rechtlich keine Grundlage, den Bundespräsidenten über den Stellvertretungsfall entscheiden zu lassen.

ee) Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht

Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen über den Umfang ihrer Rechte und Pflichten werden unter der Geltung des Grundgesetzes durch die Verfassungsgerichtsbarkeit entschieden. Nach

---

57) Siehe dazu im einzelnen oben S. 54 ff.

58) Wenn man das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesminister bejaht, Art. 64 Abs. 1 GG.

59) Böckenförde, S. 139 f. und Anm. 5.

Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG entscheidet das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Organstreit "über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind".

Aus dieser Verfassungsbestimmung, deren Formulierung in § 13 Ziff. 5 BVerfGG übernommen worden ist, ergibt sich nicht eindeutig, worum eigentlich im Organstreit gestritten wird: um die authentische Auslegung des Grundgesetzes auf Antrag eines berechtigten Verfassungsorgans oder um die Entscheidung einer konkreten Verfassungsstreitigkeit zweier Parteien über den Umfang ihrer Rechte und Pflichten. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz hat diese Unklarheit, die durch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG bedingt ist[60], beseitigt, indem es in den §§ 63 ff. den Organstreit als echte kontradiktorische Parteistreitigkeit ausgestaltet hat. Da die Vorschriften der §§ 63 ff. BVerfGG in gewisser Weise von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG abweichen, war ihre Verfassungsmäßigkeit früher teilweise bestritten. Heute geht die Rechtspraxis zu Recht übereinstimmend von ihrer Gültigkeit aus[61].

---

60) Vgl. Lechner, § 13 Ziff. 5, Anm. I 1,2.

61) BVerfGE 1,208 (231 f.); 2,143 (157 f.) und seitdem ständige Rechtsprechung, zuletzt 13,54 (72 f.); Lechner, § 13 Ziff. 5, Anm. I 3. Etwas abweichend Goessl, nach dem das Verfahren gemäß §§ 63 ff. BVerfGG von dem nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG verschieden, jedoch zulässig ist: S. 33 ff. (insbesondere S. 83 ff.).

Der Organstreit ist also als Parteistreit ausgebildet. Die Tatsache, daß in unserem Zusammenhang Bundeskanzler und Stellvertreter einen konkreten Rechtsstreit austragen, ist daher für die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts kein Hindernis.

Weiter muß untersucht werden, ob der Gegenstand dieser Kontroverse, die Feststellung des Vertretungsfalles, Gegenstand eines Organstreits sein kann. Gegenstand eines Organstreits können Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners sein, durch die der Antragsteller in seinen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet wird (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)[62]. Unter "Rechte und Pflichten" sind vor allem die Zuständigkeiten der Staatsorgane einzuordnen. Damit wird anerkannt, daß Kompetenzen im Verfassungsrechtskreis Rechte und Pflichten der beteiligten Verfassungsorgane darstellen[63].

In anderem Zusammenhang ist bereits dargelegt worden, daß der Stellvertreter des Bundeskanzlers das Recht und die Pflicht (also die Kompetenz) hat, den Bundeskanzler im Falle seiner allgemeinen Verhinderung zu vertreten (Art. 69 Abs. 1 GG, § 8 Satz 1 GeschO/BReg). Läßt der Bundeskanzler in diesem Falle eine Vertretung nicht zu, so verletzt er eine verfassungsrechtliche

---

62) Durch § 64 Abs. 1 BVerfGG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG wird der Streitgegenstand des Organstreits festgelegt, vgl. Lechner, § 64, Anm. zu Abs. 1.

63) Vgl. Lechner, § 13 Ziff. 5, Anm. I 3 c; Goessl, S. 54 ff. und S. 147 ff.

Kompetenz seines Stellvertreters, Die Verletzung der Kompetenz liegt darin, daß der Bundeskanzler dem Stellvertreter das Recht zur Kompetenzausübung bestreitet[64] und diese Kompetenz noch selbst wahrnimmt, obwohl ihm die Ausübung im Vertretungsfalle nicht mehr zusteht. Der Konflikt um den Eintritt des Vertretungsfalles kann also Gegenstand eines Organstreits sein.

Bundeskanzler und Stellvertreter sind parteifähig. Im Organstreit sind neben bestimmten Verfassungsorganen (Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Ständigem Ausschuß gemäß Art. 45 GG, Bundesregierung) auch die Organteile von zusammengesetzten Verfassungsorganen parteifähig, soweit sie durch das Grundgesetz oder die Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. In der Bundesregierung sind der Bundeskanzler (z.B. durch Art. 65 Satz 1 u. 4 GG) und die Bundesminister (durch Art. 65 Satz 2 und durch ihr Stimm- und Mitwirkungsrecht im Rahmen von Art. 65 Satz 3 GG) durch die Verfassung mit eigenen Rechten versehen[65]. Der Stellvertreter ist nicht nur als Bundesminister, sondern auch in seiner Eigenschaft als Stellvertreter parteifähig, da ihm in dieser Funktion durch Art. 69 Abs. 1 GG, der in § 8 Satz 1 GeschO/BReg konkretisiert wird, eine eigene Kompetenz verliehen ist.

Der Stellvertreter hat auch ein Rechtsschutzbedürfnis an der gerichtlichen Klärung des Streits.

---

64) Siehe Goessl, S. 64 f.

65) Goessl, S. 128 f.; Böckenförde, S. 246 Anm. 18.

Man kann ihn nicht darauf verweisen, seine Kompetenz aus Art. 69 Abs. 1 GG im politischen Kampf gegen den Bundeskanzler durchzusetzen. Denn durch den Organstreit soll auch ein objektiv rechtmäßiges Verfassungshandeln gewährleistet werden[66].

Der Organstreit über den Eintritt des Vertretungsfalles ist also zulässig[67]. Rechtlich ist damit jedenfalls eine Lösung für den Konflikt gefunden. Unter politischen Aspekten mag diese Lösung auf den ersten Blick befremden. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß nach der Konzeption unserer Verfassung auch Rechtsstreitigkeiten mit starkem politischem Einschlag vom Verfassungsgericht entschieden werden können[68]. Die Tatsache, daß dem Stellvertreter diese Möglichkeit zur Durchsetzung seiner Kompetenz zur Verfügung steht, stellt ein Politikum dar. Es ist durchaus denkbar, daß unter der Drohung eines Organstreits eine Einigung mit dem Bundeskanzler erzielt werden kann.

---

66) Goessl, S. 178 f.

67) Ebenso für die Verhinderung des Bundespräsidenten (Art. 57 GG) von Mangoldt-Klein, Art. 57, Anm. III 1 d (S. 1103 f.). Die gegenteilige Auffassung von Beckmann (S. 123) beruht auf einer Verkennung des Organstreits (Der Organstreit diene der Auslegung einer Verfassungsnorm). Wie oben nachgewiesen, ist der Organstreit eine echte kontradiktorische Parteistreitigkeit um eine Verfassungskompetenz. Dabei kann das Gericht Zweifel über den zugrunde liegenden Sachverhalt durch Beweiserhebung beseitigen (§ 26 BVerfGG), wobei es auch Zeugen und Sachverständige hören kann (§ 28 BVerfGG).

68) Vgl. z.B. Artt. 18, 21 Abs. 2, 41 Abs. 2, 61, 93 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GG.

Rechtlich stellt der Organstreit die einzige Möglichkeit zur Lösung des Konflikts in diesem Ausnahmefall dar.

Dritter Abschnitt: Der besondere Stellvertretungsfall

Entsprechend der Definition des allgemeinen Stellvertretungsfalles wird der besondere Stellvertretungsfall als der Tatbestand verstanden, der die besondere Vertretung des Bundeskanzlers eintreten läßt.

I. Der Tatbestand

War der Tatbestand der allgemeinen Vertretung in der allgemeinen Verhinderung des Bundeskanzlers begründet (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg) und bedurfte es zu seiner näheren Bestimmung nur der Auslegung jener Tatbestandsmerkmale, so ist es ungleich schwieriger, die Voraussetzungen der besonderen Vertretung zu entwickeln. Das ist vor allem durch die unklare Formulierung der Rechtsgrundlagen bedingt, die, wie noch nachzuweisen sein wird, außer in § 8 Satz 2 GeschO/BReg auch in § 22 Abs. 1 GeschO/BReg enthalten sind.

Immerhin ist durch die Bestimmung des allgemeinen Vertretungsfalles eine wichtige Vorentscheidung für den besonderen Vertretungsfall getroffen worden. Da nur zwei Vertretungsarten unterschieden werden, die allgemeine und die besondere, kann der besondere Vertretungsfall nur das regeln, was nicht schon durch den allgemeinen Vertretungsfall erfaßt ist. Insoweit ist der besondere Vertretungsfall von dem allgemeinen bereits negativ abgegrenzt. Das bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Schwierigkeiten bereitet erst die positive Bestimmung, unter welchen Voraussetzungen der besondere Vertretungsfall vorliegt. Bei der Untersuchung dieser Frage sollen zunächst die Lösungsversuche des Schrifttums erörtert und erst dann eine eigene Stellungnahme abgegeben werden.

In der Literatur wird als gemeinsame Voraussetzung beider Stellvertretungsfälle, des allgemeinen wie des besonderen, eine Verhinderung des Bundeskanzlers gefordert, ein insofern bemerkenswerter Umstand, als § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg von Behinderung spricht. Zur Abgrenzung des allgemeinen von dem besonderen Vertretungsfall werden dann weitere Kriterien herangezogen, die zu der Verhinderung des Kanzlers hinzukommen müssen: die Tragweite der Verhinderung (Verhinderung an der Wahrnehmung aller bzw. nur einzelner Befugnisse) und ihre Dauer (kürzere bzw. längere Verhinderung).

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:
Nach Beckmann[69] tritt die allgemeine Vertretung bei genereller Verhinderung des Kanzlers an der Wahrnehmung aller Amtsgeschäfte ein, die besondere Vertretung bei partieller Verhinderung an der Wahrnehmung nur einzelner Befugnisse[70].

---

69) Beckmann, S. 117 und S. 303 f.

70) Im Ergebnis ebenso Lechner-Hülshoff (§ 8 GeschO/BReg, Anm. 2 und 4 (S. 335)), nach denen der Bundeskanzler solange nicht allgemein verhindert ist, wie er die Amtsgeschäfte noch teilweise wahrnehmen könne. Die Autoren lassen allerdings offen, ob durch § 8 Satz 2 GeschO/BReg die Vertretung für den einzelnen Fall gemeint sei.

Plaum[71] und Reifenberg[72] verwenden die Kriterien der Tragweite und der Dauer der Verhinderung kombiniert: Voraussetzung der allgemeinen Vertretung sei eine länger dauernde allgemeine (d.h. völlige) Verhinderung des Bundeskanzlers. Die besondere Vertretung betreffe dagegen die Fälle, in denen der Kanzler lediglich kurzfristig oder an der Wahrnehmung einzelner Befugnisse verhindert sei[73].

Davon weicht die Stellungsnahme von Amphoux[74] in einem Punkt ab. Nach Amphoux liegt der Fall der allgemeinen Vertretung bei völliger Verhinderung des Bundeskanzlers (empêchement total) vor, d.h. bei absoluter Unmöglichkeit, die Regierungsfunktionen auszuüben; dagegen nicht, wenn der Kanzler noch einen Teil seiner Aufgaben selbst wahrnehmen könne. Die Voraussetzungen der besonderen Vertretung sind bei teilweiser Verhinderung (empêchement partiel) oder in Fällen kurzer Abwesenheit gegeben, in denen der Kanzler die Regierungsgeschäfte nicht völlig verläßt. Bei Amphoux tritt als Besonderheit hinzu, daß der Kanzler dem Stellvertreter einzelne Befugnisse zur dauernden Ausübung übertragen könne, auch wenn er gar nicht verhindert sei.

---

71) Plaum, Diss., S. 14 ff.

72) Reifenberg, S. 133 f.

73) In der Dissertation von Plaum wird diese Konsequenz für die besondere Vertretung allerdings nicht expressis verbis gezogen. Nach Plaum tritt die besondere Vertretung in den Fällen ein, in denen der Kanzler nicht allgemein verhindert ist.

74) Amphoux, S. 430 (434 ff.).

Die Darstellung des Problems in dem Kommentar von Mangoldt-Klein[75] ist unklar. In Anlehnung an die Auffassung von Lechner-Hülshoff wird eine allgemeine Verhinderung des Kanzlers verneint, wenn dieser noch teilweise die Regierungsgeschäfte führe. Der Fall "im übrigen" (§ 8 Satz 2 GeschO/BReg) liege vor, "wenn der Bundeskanzler seine Befugnisse nicht wahrnehmen kann und das Nichtausüben der Befugnisse nicht ständig fortdauert". Anscheinend sind die Voraussetzungen der besonderen Vertretung in der Kommentarstelle mit dem Grundtatbestand der Verhinderung und seiner Abgrenzung gegenüber der vorzeitigen Erledigung des Amtes verwechselt worden. Das mag daher rühren, daß die Verfasser stellenweise einfach auf ihre Kommentierung zur Stellvertretung des Bundespräsidenten (Art. 57 GG) verwiesen haben, bei der nicht zwischen allgemeinem und besonderem Stellvertretungsfall unterschieden wird. Jedenfalls ist aus dieser Kommentarstelle nicht klar ersichtlich, ob damit im Gegensatz zur allgemeinen Verhinderung die teilweise Verhinderung des Kanzlers angesprochen ist.

All diese Auffassungen können nicht überzeugen. Sie sind weder geeignet, den besonderen Vertretungsfall von dem allgemeinen negativ abzugrenzen, noch vermögen sie den besonderen Vertretungsfall zutreffend positiv zu bestimmen.

Hinsichtlich der negativen Abgrenzung gegenüber dem allgemeinen Vertretungsfall kann auf die Ausführungen im ersten Abschnitt des vorliegenden Teils zurückgegriffen werden. Dort war

---

75) von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 a und c (S. 1315 und 1316).

der allgemeine Vertretungsfall als der Tatbestand definiert worden, bei dessen Vorliegen der Kanzler nicht mehr in der Lage ist, die Richtlinien der Politik zu bestimmen[76]. Dabei war im einzelnen nachgewiesen worden, warum es weder auf die Dauer der Verhinderung, noch auf die Anzahl der Fälle (generell bzw. im Einzelfall) ankommt, in denen der Kanzler seine Dienstgeschäfte nicht selbst wahrnehmen kann[77]. Im wesentlichen war zur Begründung ausgeführt worden, daß auch bei Verhinderungen von kurzer Dauer und sogar im einzelnen Fall sich objektiv die Notwendigkeit ergeben kann, Richtlinien zu setzen, also auch unter diesen Umständen der allgemeine Vertretungsfall eintreten kann.

Die Auffassungen im Schrifttum, welche die Kriterien der Dauer der Verhinderung und der Anzahl der Vertretungsfälle zur Abgrenzung des besonderen von dem allgemeinen Vertretungsfall verwenden, gehen also von einem ungeeigneten Ausgangspunkt aus. Sie sind schon deswegen abzulehnen.

Davon abgesehen kann der besondere Vertretungsfall nach der dargelegten Betrachtungsweise des Schrifttums auch positiv nicht zutreffend bestimmt werden. Das liegt daran, daß jene Autoren unkritisch von der Prämisse ausgehen, auch der besondere Vertretungsfall habe immer eine Verhinderung des Kanzlers zur Voraussetzung[78].

---

76) Siehe dazu oben S. 111 ff.

77) Vgl. oben S. 109 f. und S. 116.

78) Eine Ausnahme bildet insoweit nur Amphoux, nach dem der Kanzler auch dann Befugnisse durch den Stellvertreter ausüben lassen darf, wenn er gar nicht verhindert ist. Der richtige Ansatzpunkt wird allerdings nicht weiter verfolgt: Amphoux, S. 436.

Diese Auffassung widerspricht schon dem Wortlaut von § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg, wonach der Stellvertreter im Falle der Behinderung des Kanzlers den Vorsitz im Kabinett übernimmt. Sie ist auch nicht in der Lage, gewisse Erscheinungen der Staatspraxis zu erklären. Das wird noch im einzelnen zu zeigen sein.

Nach der hier vertretenen Konzeption ist der Tatbestand der besonderen Vertretung alternativ unter zwei Voraussetzungen gegeben:

(a) Der Bundeskanzler ist nicht allgemein verhindert (d.h. er ist nur zur Wahrnehmung einzelner Befugnisse nicht imstande, kann aber noch die Richtlinien der Politik selbst bestimmen). oder:

(b) Der Kanzler ist lediglich behindert (die Ausübung seiner Befugnisse ist ihm zwar möglich, aber erschwert).

Ausgangspunkt der Betrachtung ist § 8 Satz 2 GeschO/BReg, der im Zusammenhang mit § 22 Abs. 1 GeschO/BReg gesehen werden muß. Während § 8 Satz 1 GeschO/BReg von der Voraussetzung ausgeht, daß der Bundeskanzler "an der Wahrnehmung seiner Geschäfte allgemein verhindert" ist, und daran die Rechtsfolge knüpft, daß der Stellvertreter den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich" vertritt, ist in § 8 Satz 2 dieser Vorschrift die Bestimmung angefügt: "Im übrigen kann der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen.".

Die Schwierigkeiten bei der Auslegung ergeben sich vor allem aus der Wendung "im übrigen".

Aus dem Zusammenhang der beiden Sätze ergibt sich, daß sich der mit "im übrigen" eingeleitete Satz jedenfalls in irgendeiner Weise auf den ersten Satz der Vorschrift des § 8 GeschO/BReg bezieht. Unklar bleibt dabei, ob durch den zweiten Satz die Aussage des ersten Satzes eingeschränkt werden soll oder ob der zweite Satz im Sinne einer Sonderregelung die Fälle auffangen will, die von dem ersten Satz nicht erfaßt werden[79].

Geht man von der ersten Möglichkeit aus (d.h. von der Einschränkung des ersten durch den zweiten Satz), so ergibt sich ein Normwiderspruch zwischen den beiden Sätzen derselben Vorschrift. Liegt nämlich der Tatbestand von § 8 Satz 1 GeschO/BReg (allgemeine Verhinderung des Bundeskanzlers) vor, so knüpft sich daran eine ganz bestimmte, eindeutig gefaßte Rechtsfolge: Vertretung des Kanzlers "in seinem gesamten Geschäftsbereich". Es wäre unlogisch, wenn diese definitive Aussage im folgenden Satz derselben Vorschrift gleichsam widerrufen würde, indem der Stellvertreter den Bundeskanzler doch nicht in seinem gesamten Geschäftsbereich vertreten dürfe, vielmehr der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung selbst bestimmen könne. Die Rechtsfolgen der beiden Sätze des § 8 GeschO/BReg widersprechen sich so eindeutig, daß der mit "im übrigen" eingeleitete Satz keine Einschrän-

---

79) Die Fragestellung wird ähnlich gesehen von Lechner-Hülshoff (§ 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335)) und Amphoux (S. 435 f.).

kung des ersten Satzes (der allgemeinen Stellvertretung) darstellen kann. Gegen jene Auslegung spricht noch ein weiteres Argument: Würde § 8 Satz 2 GeschO/BReg nur die allgemeine Stellvertretung (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg) einschränken, so wären die Fälle der besonderen Stellvertretung, also die Fälle, in denen der Bundeskanzler nicht allgemein (z.B. nur teilweise) verhindert ist, gar nicht geregelt. Es bestände eine Lücke in der Normierung.

Die Vorschrift des § 8 Satz 2 GeschO/BReg enthält daher keine Einschränkung der allgemeinen Stellvertretung, sondern die Rechtsgrundlage der zweiten Stellvertretungsart, der besonderen Stellvertretung. Dabei ist der Tatbestand der besonderen Stellvertretung durch die Wendung "im übrigen" von der allgemeinen Stellvertretung negativ abgegrenzt. Der Tatbestand "im übrigen" erfaßt all die Fälle, die nicht bereits in § 8 Satz 1 GeschO/BReg geregelt sind[80].

---

80) In einem ähnlich gelagerten Parallelfall, allerdings aus dem Zivilrecht, sind herrschende Lehre und Rechtsprechung bei der Auslegung eines Tatbestandes, der ebenfalls aus der Wendung "im übrigen" besteht, praktisch zum gleichen Ergebnis gekommen. In § 993 Abs. 1, 2. Halbs. BGB, dem Grundtatbestand des sogenannten Eigentümer- Besitzer-Verhältnisses (§§ 987 ff. BGB), heißt es: "im übrigen ist er (scil. der Besitzer) weder zur Herausgabe von Nutzungen noch zum Schadensersatze verpflichtet.". Die Vorschriften der §§ 987 ff. BGB regeln das gesetzliche Schuldverhältnis zwischen dem Eigentümer und dem unrechtmäßigen (nach § 985 BGB zur Herausgabe der Sache verpflichteten) Besitzer. Nach dem Grundgedanken der Regelung soll der redliche, auf sein vermeintliches Recht zum Besitz vertrauende Besitzer besser gestellt werden, als er nach den allgemeinen Vorschriften (d.h. nach den §§ 812 ff. BGB hinsichtlich der Herausgabe von

Fortsetzung der Anm.80)

Nutzungen und den §§ 823 ff. BGB wegen der Leistung von Schadensersatz) stehen würde. Dagegen soll den unredlichen und den bereits zur Herausgabe verklagten Besitzer eine scharfe Haftung treffen. Der Grundgedanke dieser Privilegierung kommt in dem uns hier interessierenden § 993 Abs. 1, 2. Halbs. BGB zum Ausdruck. Dieser Satz wird von der herrschenden Meinung und Rechtsprechung so ausgelegt, daß die §§ 987 ff. BGB eine erschöpfende Sonderregelung darstellen und weitergehende Ansprüche wegen ungerechtfertigter Bereicherung und unerlaubter Handlung ausschließen. § 993 Abs. 1, 2. Halbs. BGB soll also die von den §§ 987 - 992 BGB geregelten Fälle von den Fällen der §§ 812 ff. und 823 ff. abgrenzen. Die Vorschriften der §§ 812 ff. und 823 ff. dürfen nur auf die Tatbestände angewendet werden, die nicht bereits von den §§ 987 - 992 BGB erfaßt sind. Die Bestimmung des § 993 Abs. 1, 2. Halbs. BGB ist also so auszulegen, als ob sie lauten würde: "Liegen die Voraussetzungen der §§ 987 - 992 (d.h. Rechtshängigkeit, Bösgläubigkeit, Unentgeltlichkeit des Besitzerwerbs und Deliktsbesitz) nicht vor, so ist der Besitzer weder zur Herausgabe von Nutzungen nach den §§ 812 ff. noch zum Schadensersatz nach den §§ 823 ff. verpflichtet." Dieser Grundsatz wird in § 993 Abs. 1, 1. Halbs. hinsichtlich der Übermaßfrüchte eingeschränkt. Vgl. zum vorhergehenden: Wolff-Raiser, § 85 I (S. 328 f.); Berg in Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, § 993, Rndnr. 2; Hefermehl in Erman, Vorbem. 11 zu §§ 987 - 993; RGZ 135,167 (172 f.); 137,206 ff.; 163,348 (352); BGH NJW 1952, S. 257.

§ 8 Satz 2 GeschO/BReg ist also folgendermaßen zu lesen:

> "Liegen die Voraussetzungen von Satz 1 dieser Vorschrift nicht vor, so kann der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen."

Diese negative Umschreibung des Tatbestandes der besonderen Vertretung muß nun noch positiv ausgedrückt werden. Die Voraussetzungen des § 8 Satz 1 GeschO/BReg liegen nicht vor, wenn jedes einzelne Tatbestandsmerkmal dieser Vorschrift nicht gegeben ist. Da der Tatbestand des § 8 Satz 1 GeschO/BReg aus zwei Voraussetzungen besteht (Verhinderung und allgemein), muß sich auch die negative Abgrenzung "im übrigen" auf beide Voraussetzungen beziehen. Der Fall "im übrigen" (§ 8 Satz 2 GeschO/BReg) ist daher alternativ unter zwei Voraussetzungen gegeben:

(a) Sowohl wenn die Verhinderung des Bundeskanzlers nicht allgemein ist als auch

(b) wenn gar keine Verhinderung des Bundeskanzlers eingetreten ist.

Die erste Alternative des besonderen Vertretungsfalles leuchtet ohne weiteres ein. Der Tatbestand "im übrigen" liegt vor, wenn der Bundeskanzler nicht allgemein verhindert ist, d.h. wenn der Bundeskanzler zwar verhindert ist, jedoch nicht in einem solchen Maße, daß seine Verhinderung als eine allgemeine zu bezeichnen ist. Entsprechend der oben[81)] durchgeführten Auslegung des Tatbestandsmerkmals "allgemein" ist das der Fall,

---

81) Vgl. oben S. 111 ff.

wenn der Kanzler nicht imstande ist, alle Befugnisse seines Amtes selbst auszuüben, aber noch in der Lage ist, die Richtlinien der Politik zu bestimmen[82]. In Betracht kommen vor allem die Fälle körperlicher Abwesenheit, in denen der Kanzler erreichbar bleibt, und leichtere Krankheitsfälle. Unter diesen Umständen wird der Kanzler seine Befugnisse zwar teilweise nicht selbst ausüben können (z.B. Kabinettsvorsitz, Gegenzeichnung), die Richtlinienbefugnis behält er sich jedoch vor.

Schwierigkeiten bereitet die zweite Alternative des besonderen Vertretungsfalles. Bei einer grammatischen Interpretation des § 8 Satz 2 GeschO/BReg ergibt sich zwingend, daß der Bundeskanzler sich auch dann vertreten lassen kann, wenn er gar nicht verhindert ist. Besteht der Tatbestand der besonderen Vertretung ("im übrigen") in den Voraussetzungen, die nicht in dem allgemeinen Vertretungsfall enthalten sind, so muß sich diese negative Abgrenzung auf jedes Tatbestandsmerkmal des § 8 Satz 1 GeschO/BReg beziehen, also nicht nur auf "allgemein", sondern auch auf den Grundtatbestand der Verhinderung. Der Fall "im übrigen" liegt bei einer Wortinterpretation also auch vor, wenn der Bundeskanzler überhaupt nicht verhindert ist.

---

82) Insoweit kommen die Autoren, die den besonderen Vertretungsfall bei teilweiser Verhinderung des Kanzlers annehmen, der hier vertretenen Auffassung nahe. Sie verkennen jedoch auch bei der Bestimmung des besonderen Vertretungsfalles, daß die Befugnisse des Kanzlers nicht gleichwertig sind und daß daher auf ihren Schwerpunkt, die Richtlinienkompetenz, abgestellt werden muß.

Diese Deutung erlaubt es, gewisse Erscheinungen der Staatspraxis als Fälle der Stellvertretung einzuordnen. Bestimmte Befugnisse des Kanzlers werden in der Praxis regelmäßig von dem Stellvertreter wahrgenommen. So wurde in den verschiedenen Regierungen Adenauer und der Regierung Erhard der Vorsitz im sogenannten Wirtschaftskabinett, der an sich dem Kanzler zusteht, immer dem jeweiligen Stellvertreter übertragen[83]. Der Bundeskanzler hat sich auch regelmäßig vertreten lassen, wenn der Bundestag gemäß Art. 43 Abs. 1 GG verlangte, der Kanzler möge bei einer Sitzung anwesend sein[84]. Sieht man schließlich das Bundesgesetzblatt durch, so fällt auf, wie wenig Gesetzesausfertigungen vom Kanzler selbst gegengezeichnet sind (Artt. 82 Abs. 1, 58 GG; § 29 Abs. 1 GeschO/BReg). Die Vermutung liegt nahe, daß der Kanzler in den meisten dieser Fälle nicht verhindert war.

Angesichts der eindeutigen Wortinterpretation des § 8 Satz 2 GeschO/BReg und der geschilderten Staatspraxis würde es naheliegen, eine Vertretung des Kanzlers ohne Verhinderung und ohne weitere Voraussetzungen zuzulassen. Dieser Konsequenz steht jedoch entgegen, daß Kompetenzen im Verfassungsbereich grundsätzlich nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten beinhalten. Die Kompetenz verleiht ihrem Inhaber die Befugnis und zugleich die Verpflichtung, sie auszuüben[85]. Es bedarf daher einer besonderen Rechtfertigung,

---

83) Vgl. Amphoux, S. 436.

84) Vgl. Beckmann, S. 303 Anm. 3.

85) Siehe Goessl, S. 54 f. mit weiteren Nachweisen.

wenn ein Organwalter eine ihm zugewiesene Kompetenz nicht selbst wahrnimmt. Eine solche Rechtfertigung liegt bei der allgemeinen Vertretung in der allgemeinen Verhinderung, bei der ersten Alternative der besonderen Vertretung in der (nicht allgemeinen) Verhinderung des Kanzlers. Sie ist aber auch bei der zweiten Alternative der besonderen Vertretung erforderlich. Auch hier kann es nicht völlig ins Belieben des Kanzlers gestellt werden, ob und wann er sich vertreten lassen will.

Der Tatbestand des § 8 Satz 2 GeschO/BReg enthält also insoweit eine Lücke. Es gibt offensichtlich Vertretungsfälle, die sich nur unter die besondere Vertretung in ihrer zweiten Alternative einordnen lassen: Der Kanzler kann noch die Richtlinien selbst bestimmen; der allgemeine Vertretungsfall ist also nicht eingetreten. Darüber hinaus ist er auch imstande, alle Befugnisse seines Amtes selbst wahrzunehmen: Er ist in keiner Weise verhindert; der besondere Vertretungsfall in der ersten Alternative liegt nicht vor. Gleichwohl läßt der Kanzler sich vertreten. Wendet man auf diese Fälle § 8 Satz 2 GeschO/BReg an, so kommt man zu dem Ergebnis, daß eine Vertretung auch ohne Verhinderung zulässig ist. Da aber nach jenem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz jede Vertretung im Verfassungsbereich der Rechtfertigung bedarf, ist § 8 Satz 2 GeschO/BReg bei verfassungskonformer Auslegung lückenhaft.

Zur Ausfüllung dieser Lücke bietet sich § 22 Abs. 1 GeschO/BReg an, der zwar an sich nur einen Sonderfall, nämlich die Vertretung im Kabinettsvorsitz regelt, aber einen allgemeinen

Rechtsgedanken enthält, der analog angewendet werden kann. Der Tatbestand, der die besondere Stellvertretung in ihrer zweiten Alternative rechtfertigt, liegt danach in der Behinderung des Kanzlers. Im Gegensatz zur Verhinderung, die als Unmöglichkeit, eine Amtshandlung vorzunehmen, definiert worden ist, wird unter Behinderung die bloße Erschwerung bei der Ausübung einer Befugnis verstanden. Der Kanzler ist in diesem Sinne behindert, wenn er z.B. wegen Überschneidung mehrerer Termine oder wegen allgemeiner Arbeitsüberlasung Schwierigkeiten hat, eine bestimmte Aufgabe selbst zu erfüllen.

Nach § 22 Abs. 1 GeschO/BReg finden die Kabinettssitzungen im Falle der Behinderung des Kanzlers unter dem Vorsitz des Stellvertreters statt. Ist auch der Stellvertreter verhindert, so führt ein besonders bezeichneter Bundesminister den Vorsitz.

In dieser Vorschrift werden also hintereinander die Begriffe "Behinderung" und "verhindert" gebraucht. Das ist kein Zufall. Beckmann[86] ist zwar der Auffassung, für diesen "unmotiviert erscheinenden Wechsel" in der Ausdrucksweise dürften keine grundsätzlichen Erwägungen verantwortlich gewesen sein; beide Ausdrücke hätten keine verschiedene Bedeutung. Auch von Mangoldt-Klein[87] sprechen davon, § 22 Abs. 1 GeschO/BReg verwende "merkwürdigerweise hintereinander und

---

86) Vgl. Beckmann, S. 106 f.

87) Vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 a (S. 1315).

und anscheinend gleichdeutig die beiden sonst verschiedene Begriffe bezeichnenden Ausdrücke". Diese Stellungnahmen sind jedoch keine hinreichende Erklärung. Die Differenzierung Verhinderung - Behinderung findet sich nämlich nicht nur in einer einzelnen Vorschrift der Geschäftsordnung der Bundesregierung, so daß man vielleicht noch von einem redaktionellen Versehen, einer sprachlichen Unachtsamkeit reden könnte; vielmehr findet sich die gleiche Unterscheidung auch in § 14 GeschO/BReg. Nach dieser Vorschrift wird ein verhinderter Bundesminister in der Regierung durch den dazu bestimmten Bundesminister, als Behördenchef durch den Staatssekretär oder bei dessen Behinderung durch die dazu bestimmten Beamten des Ministeriums vertreten.

Die Begriffe Verhinderung und Behinderung sind nicht bedeutungsgleich. Nach allgemeinem Sprachgebrauch versteht man unter "behindern" jemand hinderlich sein, etwas erschweren. So sagt man z.B. er ist durch eine Verwundung beim Laufen behindert, d.h. er kann nur mit Mühe laufen. Dagegen bedeutet "verhindern" etwas unmöglich machen. Z.B.: Er ist durch Krankheit verhindert (zu kommen) hat die Bedeutung; Es ist ihm unmöglich zu kommen[88].

Auch im gesetzestechnischen Gebrauch werden die Begriffe Verhinderung und Behinderung in diesem unterschiedlichen Sinn verwendet. Das zeigt nicht nur der Wortlaut der Vorschriften §§ 14 und 22 Abs. 1 GeschO/BReg, was erst noch zu be-

---

88) Vgl. Wahrig, Sp. 604 und 3808; Duden, S. 124 f. (Stichwort "behindern") und S. 357 (Stichwort "hindern").

weisen ist, sondern auch deren Entstehungsgeschichte. Über die unmittelbare Entstehungsgeschichte der beiden Vorschriften ist zwar nichts in Erfahrung zu bringen. Das Ergebnis läßt sich jedoch durch die Entstehungsgeschichte in einem weiteren Sinne belegen, welche die Entwicklung der Stellvertretungsnormen seit dem Bismarck-Reich berücksichtigt.

Nach dem Stellvertretungsgesetz von 1878 wurde der Reichskanzler in Fällen der Behinderung vertreten. In der Staatsrechtslehre und der Staatspraxis der damaligen Zeit war es allgemein anerkannt, daß dazu bereits eine bloße Erschwerung bei der Ausübung der Amtsgeschäfte (z.B. durch Arbeitsüberlastung) genügte[89]. Der Kanzler, dessen Amtsgeschäfte mit der Entwicklung des Reiches erheblich angewachsen waren, sollte entlastet werden. Praxis und Lehre gingen demnach von einer ständigen Behinderung des Kanzlers aus. Diese Regelung der Stellvertretung war wegen der besonderen Ausgestaltung des Regierungssystems der Bismarckschen Reichsverfassung erforderlich. Die Regierung des Kaiserreichs war monokratisch organisiert, der Reichskanzler der einzige parlamentarisch verantwortliche Minister. Bei der dadurch bedingten Arbeitsbelastung war eine flexible Regelung der Stellvertretung unumgänglich.

---

89) Vgl. oben S. 12 f.

Unter dem Bonner Grundgesetz ist die Regierung zwar kollegial organisiert. Mit dem Institut der Stellvertretung des Kanzlers muß also nicht das Fehlen von Ressortministern überbrückt werden. Die Stellung des Kanzlers ist jedoch gegenüber den Ministern erheblich verstärkt. Durch die Zuweisung des materiellen Kabinettsbildungsrechts und der Richtlinienkompetenz und die Ausformung der parlamentarischen Verantwortlichkeit zum konstruktiven Mißtrauensvotum, dem nur der Kanzler unterliegt, ist der Bundeskanzler der leitende Staatsmann der Bundesrepublik. Das wirkt sich auch auf die Ausgestaltung der Stellvertretungsnormen aus. Es ist nicht nur erforderlich, die Regierungsstabilität bei Verhinderung des Kanzlers zu erhalten; vielmehr muß die Regelung der Stellvertretung auch auf die enorme Arbeitsüberlastung des Kanzlers Rücksicht nehmen, auf den das ganze Regierungssystem zugeschnitten ist und dem daher die Bürde der Regierungstätigkeit hauptsächlich zufällt (Kanzlerdemokratie). Es entspricht also der Konzeption des Grundgesetzes, wenn eine Stellvertretung des Kanzlers nicht nur bei dessen Verhinderung, sondern auch bei bloßer Behinderung zulässig ist.

Nur wenn man zwischen Verhinderung und Behinderung in dieser Weise unterscheidet, kann man schließlich die Vorschrift des § 22 Abs. 1 GeschO/BReg einwandfrei deuten und

in das System der Stellvertretungsnormen einordnen. Andernfalls wäre nämlich die Bestimmung des § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg, nach der die Kabinettssitzungen bei Behinderung des Bundeskanzlers unter dem Vorsitz des Stellvertreters stattfinden, überflüssig. Unterscheidet man nämlich nicht zwischen Verhinderung und Behinderung, so ist die Stellvertretung im Kabinettsvorsitz entweder in § 8 Satz 1 oder in § 8 Satz 2 GeschO/BReg geregelt. Bei allgemeiner Verhinderung wird der Bundeskanzler vom Stellvertreter "in seinem gesamten Geschäftsbereich", also auch im Kabinettsvorsitz vertreten (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg). Ist der Kanzler dagegen zwar verhindert, jedoch nicht in dem hier vertretenen Sinne allgemein verhindert (Er regiert in Abwesenheit qua Richtlinienkompetenz, ist also nicht allgemein verhindert, kann aber nicht physisch in Bonn sein, ist also insoweit, d.h. teilweise verhindert), so kann er den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen, also auch die Vertretung im Kabinettsvorsitz anordnen (§ 8 Satz 2 GeschO/BReg). Unterscheidet man jedoch Verhinderung und Behinderung im Sinne der hier vertretenen Konzeption, so wird klar, daß § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg einen Fall der besonderen Stellvertretung, und zwar in ihrer zweiten Alternative (bloße Behinderung), regelt. Die Vorschrift des § 22 Abs. 1 Satz 2 GeschO/BReg ist dann aus sich selbst heraus

verständlich. Der Wechsel in der Ausdrucksweise ("Behinderung" - "verhindert") läßt sich leicht erklären. Der Bundeskanzler kann sich im Kabinettsvorsitz schon dann vertreten lassen, wenn ihm die Ausübung dieser Kompetenz lediglich erschwert ist (d.h. wenn er behindert ist). Das entspricht seiner verfassungsrechtlichen Stellung. In einem Regierungssystem, das so auf den Regierungschef zugeschnitten ist wie das System des Grundgesetzes, muß es dem Kanzler erlaubt sein, seiner Arbeitsüberlastung Herr zu werden, indem er die Institution der Stellvertretung als Hilfsmittel der Regierungstechnik in Anspruch nimmt. Dagegen ist der Stellvertreter verpflichtet, den Kanzler zu vertreten. Die Vertretung des Kanzlers ist seine eigentliche Aufgabe, die Rechtfertigung seiner Existenz als Stellvertreter. Dieser Aufgabe kann er sich nicht wegen anderer Pflichten entziehen. Daher genügt für eine Stellvertretung des Stellvertreters durch einen anderen Bundesminister der Fall der bloßen Behinderung nicht. Nur wenn der Stellvertreter selbst verhindert ist, d.h. wenn es ihm unmöglich ist, die Kabinettssitzung zu leiten, muß er natürlich seinerseits vertreten werden.

Die Stellvertretung des Kanzlers im Falle bloßer Behinderung ist nicht nur für den Vorsitz bei den Kabinettssitzungen zulässig, wie es der Wortlaut des § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg nahelegen würde; sie entspricht vielmehr einem allgemeinen Prinzip, das der Stellvertretungsregelung zugrunde liegt und das daher zur Ausfüllung der Lücke in § 8 Satz 2 GeschO/BReg herangezogen werden kann. Diese Auslegung einer

Geschäftsordnungsnorm ist auch mit der Verfassung vereinbar. Wie Art. 69 Abs. 1 GG gezeigt hat, läßt das Grundgesetz dem Kanzler in einem sehr weiten Umfang freie Hand in der Gestaltung seiner Stellvertretung. Die Regelung des besonderen Stellvertretungsfalles hält sich durchaus in diesem Rahmen.

Als Ergebnis der Untersuchung über den Tatbestand der besonderen Vertretung kann daher festgehalten werden: Der besondere Vertretungsfall (§ 8 Satz 2 und § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg) liegt alternativ unter zwei Voraussetzungen vor:

(a) wenn der Kanzler zwar verhindert, jedoch nicht allgemein verhindert ist oder

(b) wenn der Kanzler bei der Wahrnehmung seiner Amtsgeschäfte lediglich behindert ist.

II. Die Feststellung des besonderen Stellvertretungsfalles

Im Gegensatz zur Feststellung des allgemeinen Vertretungsfalles ist die Feststellung des besonderen Vertretungsfalles unproblematisch. Es ist bereits bei der Darstellung des allgemeinen Vertretungsfalles nachgewiesen worden, daß der Bundeskanzler selbst das Vorliegen des Vertretungsfalles feststellen darf, soweit er dazu noch in der Lage ist. Das gilt um so mehr für die Feststellung des besonderen Vertretungsfalles. Wie schon der Wortlaut von § 8 Satz 2 GeschO/BReg zeigt, ist der Bundeskanzler bei der Ausgestaltung seiner besonderen Vertretung weitaus freier gestellt als bei der allgemeinen. Er kann den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen. Als Voraussetzung der besonderen Ver-

tretung genügt nicht nur eine teilweise Verhinderung, sondern schon, wie der Zusammenhang von § 8 Satz 2 und § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg ergibt, eine bloße Behinderung. Da der Fall der Behinderung bei Arbeitsüberlastung des Kanzlers eintritt, kann der Regierungschef sogar bis zu einem gewissen Grade selbst bestimmen, welche Befugnis er selbst ausübt und welche er durch den Stellvertreter wahrnehmen läßt. Insoweit verfügt der Kanzler gleichsam über den Stellvertretungsfall. Er kann selbst bestimmen, ob die Voraussetzungen (Behinderung) vorliegen oder nicht. Unter diesen Umständen bestehen keine Bedenken dagegen, daß der Bundeskanzler auch im besonderen Vertretungsfall zur Feststellung der Voraussetzungen selbst zuständig ist.

Die Einschränkung, daß der Bundeskanzler zu einer solchen Feststellung noch in der Lage sein müsse, ist nur für den allgemeinen Vertretungsfall von Bedeutung. Nach der Definition liegt der besondere Vertretungsfall nur vor, wenn der Kanzler zumindest die Richtlinienbefugnis noch selbst ausüben kann; andernfalls wäre er "allgemein verhindert". Kann der Regierungschef aber noch Richtlinien selbst bestimmen, so ist er natürlich ohne weiteres in der Lage, die Voraussetzungen des besonderen Vertretungsfalles selbst festzustellen. Die Feststellung des besonderen Vertretungsfalles erfolgt also ausschließlich durch den Bundeskanzler.

Damit ist die Untersuchung über die Voraussetzungen der Stellvertretung in ihren beiden Arten, den sogenannten Vertretungsfall beendet. Die Darstellung kann sich nun abschließend mit den Wirkungen der Stellvertretung befassen.

Vierter Teil: Die Wirkungen der Stellvertretung

Ausgangspunkt für die Untersuchung über die Wirkungen der Stellvertretung ist die Überlegung, ob sich aus einem theoretischen Begriff der Stellvertretung bestimmte Konsequenzen ergeben. Im Anschluß daran wird das Problem in seiner konkreten rechtlichen Ausgestaltung im Grundgesetz und der Regierungsgeschäftsordnung untersucht. Dabei wird wieder zwischen der allgemeinen und der besonderen Stellvertretung differenziert. Innerhalb dieser beiden Abschnitte sollen jeweils die Kompetenzen des Stellvertreters von ihrem Korrelat, der Verantwortlichkeit, unterschieden werden. Schließlich wird das Informationsrecht des Stellvertreters behandelt, das bereits vor Eintritt des Stellvertretungsfalles besteht.

Erster Abschnitt: Das Institut der Stellvertretung im Staatsrecht

Von Mangoldt-Klein vertreten die Auffassung, durch die Verwendung des Begriffs "Stellvertreter" in Art. 69 Abs. 1 GG seien gewisse allgemeine Grundsätze der Stellvertretung stillschweigend in das Grundgesetz aufgenommen worden[1]. Worin diese allgemeinen Grundsätze bestehen, wird nicht ausgeführt; die Anregung soll jedoch im folgenden aufgegriffen werden. Dabei wird zu untersuchen sein, ob der Stellvertretungsregelung im Grundgesetz ein bestimmter theoretischer Begriff der Stellver-

1) von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 1 (S. 1314 f.).

tretung zugrunde liegt und ob sich aus diesem Begriff Konsequenzen für die Wirkungen der Stellvertretung ergeben[2].

I. Die Anwendung von bürgerlich-rechtlichen Vorschriften (§§ 164 ff. BGB)

Eine gesetzliche Normierung des Rechtsinstituts der Vertretung findet sich in den §§ 164 ff. BGB. Es liegt daher nahe, von dieser Regelung auszugehen.

Die Vertretung im Privatrecht (§§ 164 ff. BGB) ist durch zwei Momente gekennzeichnet: durch das Handeln im Namen des Vertretenen und durch die Einräumung von Vertretungsmacht. Je nachdem, ob die Vertretungsmacht durch den Vertretenen selbst auf Grund eines Rechtsgeschäfts oder durch Gesetz bzw. Staatsakt erteilt ist, spricht man von gewillkürter oder gesetzlicher Vertretung (z.B. des geschäftsunfähigen Kindes durch seine Eltern, §§ 1626 ff. BGB).

Unabhängig von dieser Unterscheidung beruht die Vertretung nach §§ 164 ff. BGB, die auf die ge-

---

2) Die Erörterung des Begriffs der staatsrechtlichen Stellvertretung erfolgt erst an dieser Stelle, weil sich erst hier für die Wirkungen der Stellvertretung Konsequenzen ergeben können. Die Person des Stellvertreters des Bundeskanzlers ist dagegen unabhängig von einem theoretischen Begriff der Stellvertretung eindeutig in der Verfasssung, die Voraussetzungen seiner Stellvertretung sind in der Regierungsgeschäftsordnung festgelegt. In den beiden vorhergehenden Teilen der Arbeit brauchte daher auf das Problem nicht eingegangen zu werden.

willkürte Vertretung zugeschnitten ist, letzten Endes auf dem Grundsatz der rechtsgeschäftlichen Privatautonomie. Durch die Anerkennung des Instituts der Vertretung räumt die Rechtsordnung ein, daß der einzelne in Selbstbestimmung einen anderen ermächtigen kann, für ihn eine Regelung darüber zu treffen, was rechtlich für ihn gelten soll[3].

Diese Umstände verbieten es, die Vorschriften der §§ 164 ff. BGB auf die Stellvertretung im Staatsrecht anzuwenden. Während im Privatrecht das einzelne Rechtssubjekt im Mittelpunkt steht, das autonom für sich selbst nach eigenem Belieben Rechtsgeschäfte abzuschließen vermag, ist das Staatsrecht gekennzeichnet durch eine strenge Ordnung von Kompetenzen[4]. Die Vertretungsregelung des Privatrechts ist bestimmt durch die Begriffe des Rechtsgeschäfts und der Vertretungsmacht; im Staatsrecht fehlen dazu die Parallelen[5].

Eine Anwendung der §§ 164 ff. BGB auf die Stellvertretung im Staatsrecht scheidet damit aus[6].

II. Der eigenständige Stellvertretungsbegriff des öffentlichen Rechts

Wegen der aufgezeigten Unterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Recht muß für den

---

3) Vgl. Flume, S. 754; Müller-Freienfels, S. 50.

4) Müller-Freienfels, S. 49 f.

5) Müller-Freienfels, S. 48 ff. (51).

6) Vgl. Wolff, Theorie der Vertretung, S. VII (Vorwort). Im Ergebnis ebenso Beckmann, S. 196; für die Vertretung des Reichspräsidenten der Weimarer Republik schon Weisser, S. 2 und Hohoff, S. 8.

Begriff der Stellvertretung im Staatsrecht auf die eigenständige Begriffsbildung des öffentlichen Rechts zurückgegriffen werden.

Auch im öffentlichen Recht sind Vertretungsverhältnisse eine verbreitete Erscheinung[7]. Die verschiedenen Formen, unter denen sie auftreten, können grundsätzlich in zwei große Gruppen unterteilt werden: in die Vertretung von Verwaltungspflichtigen (also von Privatpersonen) durch andere Privatpersonen und in die (meist Stellvertretung genannte[8]) Vertretung von Organwaltern im Bereich öffentlicher Organisationen.

Die Vertretung von Verwaltungspflichtigen, z.B. die Ableistung von Naturaldiensten nach § 68 Abs. 3 Preußisches Kommunalabgabengesetz[9] oder die Ausübung eines Gewerbebetriebs nach § 45 Gewerbeordnung[10] durch einen Vertreter, interessiert in unserem Zusammenhangn nicht[11].

---

7) Vgl. Müller-Freienfels, S. 48 f.; Wolff, Verwaltungsrecht I, § 35 (S. 214 ff.).

8) Wolff bezeichnet sie als "Ersetzung": Verwaltungsrecht I, § 35 VI a (S. 220); Theorie der Vertretung, S. 2 ff. und S. 131.

9) Preußisches Kommunalabgabengesetz vom 14.7. 1893 (Gesetzessammlung S. 152).

10) Gewerbeordnung i.d.F. vom 26.7.1900 (RGBl. S. 871) mit zahlreichen Änderungen, zuletzt durch Gesetz vom 24.5.1968 (BGBl. I S. 549).

11) Die Darstellungen des Schrifttums über die Vertretung im öffentlichen Recht befassen sich meist nur mit dieser Form der Vertretung: vgl. Forsthoff, S. 176 f.; Wolff, Verwaltungsrecht I, § 35 (S. 214 ff) und die Dissertationen von Fritz und Westenberger. Auch die großangelegte Monographie von Wolff, Theorie der Vertretung, behandelt das Problem der Stellvertretung von Organwaltern nicht: aaO., S. 131 und Anm. 2. Triepel untersucht die Stellvertretung von Organwaltern im Rahmen des "obrigkeitlichen" Mandats: aaO., S. 131 ff.(133 f., 139 ff.). Das Mandat ist nach Triepel eines der Mittel, um zu einer öffentlich-rechtlichen Stellvertretung zu bevollmächtigen: aaO., S. 139.

Die Stellvertretung des Bundeskanzlers ist in die Gruppe der Stellvertretung von Organwaltern einzuordnen[12]. Die Besonderheit bei der staatsrechtlichen Stellvertretung gegenüber sonstigen öffentlich-rechtlichen Stellvertretungsverhältnissen besteht darin, daß der vertretene Organwalter im Verfassungsrechtskreis tätig ist. Gemeinsam ist diesen Stellvertretungsfällen, daß es nicht um die Stellvertretung von Verwaltungspflichtigen geht, die der staatlichen Gewalt als Gewaltunterworfene gegenüberstehen, sondern um die Stellvertretung von Organwaltern, also von Trägern einer öffentlichen Funktion[13].

Der Stellvertreter eines Organwalters unterscheidet sich von anderen Stellvertretern in charakteristischer Weise. Er handelt zwar, wie jeder Stellvertreter, für einen anderen, indem er im Namen des Vertretenen dessen Kompetenzen wahrnimmt[14]. Sein Handeln wird jedoch nicht

---

12) Solche Stellvertretungsverhältnisse kommen in der Praxis häufig vor. Siehe z.B. die Einrichtung von "Ständigen Vertretern" eines Behördenleiters (Vizepräsident, Staatssekretär, Erster Beigeordneter, Prorektor usw.), vgl. Wolff, Verwaltungsrecht II, § 76 III b 2 (S. 87).

13) Zum Begriff des Organs und des Organwalters grundlegend Wolff, Theorie der Vertretung, S. 224 ff. und Verwaltungsrecht II, § 74 (S. 41 ff.); Forsthoff, S. 411 ff. (417 f.). Zur Entwicklungsgeschichte dieser Begriffe siehe Schornstein, S. 3 ff.

14) Vgl. Grosch, Schmollers Jahrbuch 39 (1915), S. 143 ff. (161 f. und 163 f.); von Wick, S. 35; Triepel, S. 26 f. - Die Tatsache, daß der Stellvertreter des Bundeskanzlers nicht "i.V.", sondern einfach "Der Stellvertreter des Bundeskanzlers" zeichnet, erklärt sich daraus, daß sein Amt von vornherein als Stellvertretungsamt eingerichtet ist. Das Stellvertretungsverhältnis ergibt sich aus der Amtsbezeichnung, vgl. Triepel, S. 27 f. Im Ergebnis ebenso Beckmann, S. 198.

dem vertretenen Organwalter, sondern (gleichsam durch diesen hindurch) der dahinter stehenden Organisation zugerechnet[15]. Bei der Stellvertretung des Bundeskanzlers z.B. treffen die Wirkungen der Stellvertretung also nicht den Bundeskanzler, sondern den Staat. Liegen die Voraussetzungen der Stellvertretung vor und bleibt der Stellvertreter im Rahmen der ihm eingeräumten Befugnisse, so sind die Handlungen des Stellvertreters für die Organisation genau so verbindlich, als ob sie von dem vertretenen Organwalter selbst vorgenommen worden wären. Auch dieser muß sie wie seine eigenen Handlungen gegen sich gelten lassen.

Ob eine Stellvertretung bei der Wahrnehmung von Befugnissen eines Organwalters überhaupt zulässig ist und in welchem Umfang der Stellvertreter die Befugnisse des eigentlichen Organwalters wahrnehmen darf, richtet sich nach der für die jeweilige Organisation geltenden Organisationsnorm, ist also eine Frage des positiven Rechts[16]. Im Gegensatz zu sonstigen Vertretungsarten, insbesondere zur gewillkürten Vertretung des bürgerlichen Rechts, ist die Stellvertretung von Organwaltern nämlich nicht in das Belieben der Beteiligten gestellt. Die Staatsorgane müssen grundsätzlich ihre Funk-

---

15) Grosch, ebenda, S. 164; von Wick, S. 35. Auch in diesem Punkt zeigt sich deutlich der Unterschied zur bürgerlich-rechtlichen Vertretung, bei der die Wirkungen "unmittelbar für und gegen den Vertretenen" eintreten, vgl. § 164 Abs. 1 Satz 1 BGB.

16) Triepel, S. 131 ff. (146); von Wick, S. 36 f.

tionen selbst ausüben[17]. Die Wahrnehmung von Funktionen durch einen anderen bedarf einer besonderen Ermächtigung in der betreffenden Organisationsnorm, aus der sich auch die Grenzen für ein Tätigwerden des Stellvertreters ergeben[18].

Je nach der zugrunde liegenden Organisationsnorm können die Rechtsstellung und die Befugnisse der verschiedenen Stellvertreter unterschiedlich sein. Die Rechtsstellung eines bestimmten Stellvertreters ergibt sich also nicht schon aus einem theoretischen Begriff der Stellvertretung von Organwaltern, sondern erst aus der konkreten Ausgestaltung der zugrunde liegenden Ermächtigungsnorm. Damit zeigt sich, daß ein theoretischer Begriff der Stellvertretung von Organwaltern für die Untersuchung der Rechtsstellung eines bestimmten Stellvertreters nur begrenzten Erkenntniswert besitzt[19].

Unabhängig von der zugrunde liegenden Ermächtigungsnorm ergibt sich aus dem Begriff der Stellvertretung eines Organwalters im wesentlichen nur,

---

17) Vgl. von Wick, S. 36; Forsthoff, S. 184 und 419 f.

18) Grosch, ebenda (Anm. 14), S. 161 f.; Triepel, S. 131 ff. (146).

19) Das erweist sich deutlich an der Dissertation von Beckmann. Der Versuch Beckmanns, aus einem theoretischen Begriff der staatsrechtlichen Stellvertretung konkrete Ergebnisse für die Rechtsstellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers zu gewinnen (aaO., S. 138 ff. und S. 195 ff.), muß als gescheitert angesehen werden.

daß das Handeln des Stellvertreters nicht dem vertretenen Organwalter, sondern der Organisation (bei der staatsrechtlichen Stellvertretung also dem Staat) so zugerechnet wird, als ob der Organwalter selbst gehandelt hätte. Der Stellvertreter eines Organwalters kann also begrifflich dahingehend gekennzeichnet werden, daß er unter bestimmten Voraussetzungen dazu berufen ist, Kompetenzen des Organwalters, d.h. fremde Kompetenzen, anstelle des Organwalters wahrzunehmen, wobei die Zurechnung nicht zum Organwalter, sondern zur Organisation erfolgt[20]. Die Antwort auf die Frage, wer zum Stellvertreter berufen ist (d.h. die Person des Stellvertreters), unter welchen Voraussetzungen die Berufung erfolgt (d.h. der Stellvertretungsfall) und welche Rechtsfolgen im einzelnen unter diesen Voraussetzungen eintreten, ergibt sich nicht aus einem allgemeinen, für alle Fälle der Stellvertretung von Organwaltern gemeinsam geltenden theoretischen Begriff der Stellvertretung, sondern allein aus den jeweils geltenden Rechtsgrundlagen.

---

20) Im Gegensatz zur Stellvertretung von Organwaltern erfolgt bei der Delegation eine Verschiebung der Kompetenzordnung. Unter Delegation versteht man den Rechtsakt, durch den der Inhaber einer Zuständigkeit seine Kompetenz ganz oder teilweise auf ein anderes Subjekt überträgt. Der Delegatar übt die ihm vom Deleganten übertragene Kompetenz als eigene aus. Dazu grundlegend Triepel, S. 23 ff. Vgl. auch Wolff, Verwaltungsrecht II, § 72 IV b 2 (S. 23 f.); Obermayer, JZ 1956, S. 625 ff.; Rasch, DÖV 1957, S. 337 ff. und BVerwG DÖV 1962, S. 340 mit Anm. von Spanner. Zum Problem der Kompetenzwahrnehmung allgemein von Wick, S. 35 ff.

Im Falle der Stellvertretung des Bundeskanzlers kommt als Besonderheit hinzu, daß hier die Ermächtigung zur Stellvertretung unmittelbar in der Verfassung begründet ist (Art. 69 Abs. 1 GG). Dieser Umstand verbietet es, die Kompetenzen des Stellvertreters des Bundeskanzlers aus einem theoretischen Begriff der Stellvertretung, d.h. letzten Endes aus der Theorie des niederrangigen Gesetzesrechts, abzuleiten[21], ganz abgesehen davon, daß diese Theorie, wie bereits nachgewiesen, dazu überhaupt nicht in der Lage ist.

Die Wirkungen, die bei der Stellvertretung des Bundeskanzlers eintreten, müssen also aus den Vorschriften des Grundgesetzes und innerhalb des dadurch gezogenen Rahmens aus den Bestimmungen der Regierungsgeschäftsordnung gewonnen werden.

Zweiter Abschnitt: Die Wirkungen der allgemeinen Stellvertretung

Liegen die Voraussetzungen des allgemeinen Stellvertretungsfalles vor, d.h. ist der Bundeskanzler allgemein verhindert (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg), so treten gewisse rechtliche Wirkungen ein. Der Bundeskanzler bleibt zwar im Amt, ist aber selbst nicht mehr handlungsfähig. Seine Kompetenzen müssen durch den Stellvertreter wahrgenommen werden. In welchem Umfang der Stellvertreter tätig

---

21) Es ist das Verdienst von Leisner, die Staatsrechtswissenschaft eindringlich vor der Gefahr einer "Gesetzmäßigkeit der Verfassung" gewarnt zu haben: Leisner, S. 55 ff. und passim.

werden darf und wie er für sein Handeln zur Verantwortung gezogen werden kann, wird im folgenden nach der Regierungsgeschäftsordnung und dem Grundgesetz untersucht.

I. Die Wahrnehmung der Befugnisse des Bundeskanzlers durch den Stellvertreter

Der Umfang der Befugnisse, die der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall anstelle des Bundeskanzlers wahrnehmen darf, ist in der Verfassung (Art. 69 Abs. 1 GG) nicht unmittelbar geregelt. Auch in diesem Punkt muß zunächst die Geschäftsordnung der Bundesregierung herangezogen werden. Da aber die Geschäftsordnung Anordnungen nur innerhalb des durch das Grundgesetz gezogenen Rahmens treffen darf, muß das gewonnene Ergebnis anschließend wieder an der Verfassung gemessen werden.

1.) Die Rechtslage nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung

Nach § 8 Satz 1 GeschO/BReg vertritt der Stellvertreter den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich". Von den Fragen, die im Zusammenhang mit dem Stellvertreter des Bundeskanzlers auftreten, ist diese am klarsten in den Rechtsgrundlagen beantwortet. Nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift darf der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall ohne Einschränkung alle Befugnisse wahrnehmen, die dem Bundeskanzler nach dem Grundgesetz und der Regierungsgeschäftsordnung zustehen. Die Kompetenzen des Bundeskanzlers und die Befugnisse, die der Stellvertreter an dessen Stelle wahrnehmen darf, sind danach identisch.

Gegen diese Auffassung ist im Schrifttum verschiedentlich der Einwand erhoben worden, die Vertretungsbefugnis des Stellvertreters werde möglicherweise auch im allgemeinen Vertretungsfall durch § 8 Satz 2 GeschO/BReg eingeschränkt[22]. Nach dieser Vorschrift kann der Bundeskanzler "im übrigen" den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen. Es ist bereits ausgeführt worden, daß dieser Einwand nicht stichhaltig ist[23]. Die Auslegung von § 8 der Regierungsgeschäftsordnung hatte ergeben, daß die beiden Sätze dieser Vorschrift getrennt gesehen werden müssen. Satz 1 ist die Rechtsgrundlage der allgemeinen, Satz 2 (im Zusammenhang mit § 22 Abs 1 Satz 1) die der besonderen Stellvertretung. Die Rechtsfolgen beider Normen widersprechen sich so sehr, daß der zweite Satz des § 8 GeschO/BReg sich nicht auf den ersten Satz beziehen kann. Die Vertretungsbefugnis des Stellvertreters im allgemeinen Vertretungsfall (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg) wird also nicht durch § 8 Satz 2 GeschO/BReg eingeschränkt[24].

Nach der Regierungsgeschäftsordnung stehen dem Stellvertreter alle Befugnisse des Bundeskanzlers ohne Einschränkung zur Wahrnehmung zu.

---

22) Vgl. Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335); Freund, Die Zeit 1956, Nr. 42 vom 18.10.1956, S. 1.

23) Oben S. 159 f.

24) Diese Auffassung kann inzwischen als herrschend betrachtet werden: vgl. Amphoux, S. 434 (436); von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 c und d (S. 1316 f.); Plaum, Diss., S. 15 ff.; Reifenberg, S. 133; Beckmann, S. 202 und S. 305. Auch Lechner-Hülshoff neigen wohl dieser Ansicht zu, allerdings im Hinblick auf Art. 69 Abs. 1 GG: § 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335).

2.) Die Vereinbarkeit mit der Verfassung

Die Regelung der Regierungsgeschäftsordnung ist nur dann verbindlich, wenn sie mit der Verfassung vereinbar ist.

Aus der Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 GG wird zuweilen gefolgert, daß stets ein Stellvertreter vorhanden sein muß, der im Falle einer allgemeinen Verhinderung des Bundeskanzlers voll an dessen Stelle tritt und dem daher alle Befugnisse des Bundeskanzlers zur Wahrnehmung zustehen müssen[25]. Dieser Schluß erscheint zwar nicht zwingend, weil sich aus Art. 69 Abs. 1 GG die nähere Ausgestaltung der Stellvertretungsregelung nicht mit hinreichender Bestimmtheit herauslesen läßt. Für die vorliegende Untersuchung kommt es jedoch nicht darauf an, ob eine Bestimmung der Geschäftsordnung von der Verfassung gefordert wird, sondern lediglich, ob sie mit der Verfassung vereinbar ist. Beschränkt man die Untersuchung auf diese Frage, so ergeben sich jedenfalls aus der Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 GG keine Bedenken gegen die Regelung der Geschäftsordnung (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg). Sieht die Verfassung einen Stellvertreter vor, so ist eine Regelung der Regierungsgeschäftsordnung, die dem Stellvertreter im allgemeinen Vertretungsfall alle Befugnisse des Kanzlers zur Wahrnehmung zuweist, damit sicher vereinbar[26]. Gegen Art. 69 Abs. 1 GG verstößt die Vorschrift des § 8 Satz 1 GeschO/BReg nicht.

---

25) In diesem Sinne Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335) und von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 d (S. 1317).

26) Insoweit ist den in der vorhergehenden Anm. genannten Autoren zuzustimmen.

Aus anderen Verfassungsbestimmungen könnten sich jedoch immanente Schranken für die Vertretungsbefugnis des Stellvertreters ergeben. Lechner-Hülshoff[27] vertreten die Auffassung, dem Stellvertreter würden zwar grundsätzlich alle Befugnisse des Bundeskanzlers zustehen; bei ihrer Ausübung seien ihm jedoch gewisse Grenzen gesetzt. Der Stellvertreter dürfe die Politik des Bundeskanzlers nicht in ihren Grundzügen ändern. Es hänge von den näheren Umständen des Einzelfalles, insbesondere von der Dauer der allgemeinen Verhinderung ab, wie weit diese Beschränkungen gingen. Friedrich Klein[28] hat diesen Gedankengang aufgegriffen und präzisiert: Da der Stellvertreter ein Bundesminister sei und vom Bundeskanzler als"Richtungspolitiker"seiner (des Bundeskanzlers) Richtung berufen worden sei, dürfe er die vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik nicht ohne weiteres und nicht schlechthin in ihren Grundzügen ändern. Andernfalls werde die Aufgabenteilung innerhalb der Bundesregierung, so wie sie vom Grundgesetz vorgesehen sei (Art. 65 Satz 1 und Satz 2 GG), unzulässig verändert.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Es ist zwar richtig, daß innerhalb der Bundesregierung nur der Bundeskanzler selbst zum Amtsantritt das Vertrauen des Parlaments benötigt, welches ihm durch seine Wahl ausgesprochen wird (Art. 63 GG) und daß nur gegen ihn die parlamentarische Verantwortlichkeit in der Form des

---

27) Vgl. Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 3 (S. 335).

28) In: von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 a (S. 1316).

konstruktiven Mißtrauensvotums geltend gemacht werden kann (Art. 67 GG). Es trifft auch zu, daß die Verfassung dem Bundeskanzler die Bestimmung der Richtlinien der Politik als Kompetenz zugewiesen hat (Art. 65 Satz 1 GG) und daß der Stellvertreter in seiner Eigenschaft als Bundesminister (d.h. solange der allgemeine Stellvertretungsfall noch nicht eingetreten und nachdem er beendet ist) nur innerhalb der vom Bundeskanzler gesetzten Richtlinienentscheidungen sein Fachressort leiten darf (Art. 65 Satz 2 GG). Das alles besagt jedoch nichts für die Rechtslage während des allgemeinen Stellvertretungsfalles. Da der allgemeine Stellvertretungsfall als der Zustand definiert wird, in welchem der Bundeskanzler zu Richtlinienentscheidungen nicht mehr imstande ist[29], ist für diesen Fall die Kompetenzverteilung in Art. 65 Satz 1 u. 2 GG beiseite geschoben: Der Bundeskanzler kann keine Richtlinienentscheidungen mehr treffen, die Bundesminister können vom Bundeskanzler keine neuen Richtlinienentscheidungen für ihre Ressorttätigkeit erhalten[30]. Die Rechtsstellung des Stellvertreters als Bundesminister ist zudem von der des Stellvertreters während des allgemeinen Stellvertretungsfalles zu trennen. Nur in seiner Funktion als Bundesminister unterliegt der Stellvertreter

---

29) Siehe dazu im einzelnen oben S. 111 ff.

30) Die Kompetenzverteilung des Art. 65 ist übrigens auch dann zumindest relativiert, wenn der Bundeskanzler selbst ein Fachressort führt, was grundsätzlich als zulässig angesehen wird, vgl. z.B. von Mangoldt-Klein, Art. 62, Anm. III 2 a (S. 1212).

Richtlinienentscheidungen des Bundeskanzlers (Art. 65 Satz 2 GG). Während des allgemeinen Stellvertretungsfalles ist jedoch der Bundeskanzler nicht mehr in der Lage, solche Direktiven zu erteilen.

Diese Rechtslage wird durch Art. 69 Abs. 1 GG von Verfassungs wegen ausdrücklich sanktioniert. Art. 69 Abs. 1 GG sieht vor, daß ein Stellvertreter ernannt wird, der in gewissen Fällen an die Stelle des Bundeskanzlers tritt. Dieser Stellvertreter muß ein Bundesminister sein. Der Bundesministerstatus des Stellvertreters kann daher kein Argument dafür liefern, daß der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall den Beschränkungen unterliegt, denen ein Bundesminister unterworfen ist (Art. 65 Satz 2 GG). Vielmehr hat die Verfassung bewußt in Kauf genommen, daß gerade ein Bundesminister den Bundeskanzler auch in den Fällen vertritt, in denen der Bundeskanzler keine Richtlinienentscheidungen mehr treffen kann[31].

Es ist auch nicht richtig, daß der Bundeskanzler den Stellvertreter als "Richtungspolitiker" seiner (des Bundeskanzlers) Richtung berufe und daß der Stellvertreter von daher gewissen Bindungen unterliege[32]. In der Verfassung findet sich dafür jedenfalls kein Anhaltspunkt. Dort heißt es (in Art. 69 Abs. 1 GG) nur, daß der Bundeskanzler "einen Bundesminister", d.h. irgendeinen belie-

---

31) Speziell zur Wahrnehmung der Richtlinienbefugnis durch den Stellvertreter siehe unten S. 191 ff.

32) So aber von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 a (S. 1316).

bigen Bundesminister zu seinem Stellvertreter ernennen muß. Es wird dagegen nicht gefordert, daß der Stellvertreter einer bestimmten "Richtung" angehören müsse. Nach der bisherigen Staatspraxis ist meist ein Politiker einer anderen Partei, nämlich des Koalitionspartners, zum Stellvertreter ernannt worden, eine Praxis, die von der Staatsrechtslehre nie beanstandet worden ist.

Aus Bestimmungen der Verfassung lassen sich also keine Einwände gegen die Regelung der Regierungsgeschäftsordnung herleiten, nach der der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall alle Befugnisse des Bundeskanzlers wahrnehmen darf[33]. Die Vorschrift des § 8 Satz 1 GeschO/BReg ist daher mit dem Grundgesetz vereinbar.

Darüber hinaus kann man sogar sagen, daß eine Stellvertretungsregelung, wie sie in § 8 Satz 1 GeschO/BReg getroffen worden ist, nicht nur mit der Verfassung vereinbar ist, sondern geradezu von der Verfassung gefordert wird. In einem anderen Zusammenhang ist bereits ausgeführt worden, daß das Organisationsrecht des Grundgesetzes von einem ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz ausgeht: dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Regierung. Aus einer Zusammenschau der Grundgesetzartikel 63, 64, 65, 67 und 69 ist der Rechtsgedanke entwickelt worden, daß

---

33) Im Ergebnis ebenso Amphoux, S. 434 (435); Plaum, Diss., S. 16 f.; Reifenberg, S. 133; Maunz in Maunz-Dürig, Art. 69, Rndnr. 2 und in Staatsrecht, S. 337; Hamann, Art. 69, Anm. B 1; Hesse, S. 235; wohl auch Lechner-Hülshoff, § 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335).

nach den Intentionen der Verfassung immer eine funktionsfähige Regierung im Amt sein muß[34]. Wie sich gerade aus der Vorschrift des Art. 69 Abs. 1 GG ergibt, gilt das auch für den Vertretungsfall: Auch für den Fall, daß der Bundeskanzler allgemein verhindert und daher zu Richtlinienentscheidungen nicht imstande ist, muß jemand vorhanden sein, der die Regierung führt. Das ist aber grundsätzlich nur dann möglich, wenn dem Stellvertreter alle Kompetenzen des Bundeskanzlers zustehen. Der Konzeption des Grundgesetzes entspricht also ein Stellvertreter, der im Falle allgemeiner Verhinderung voll an die Stelle des Bundeskanzlers tritt[35].

3.) Die Überprüfung des gewonnenen Ergebnisses

Die Untersuchung hat ergeben, daß dem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall alle Befugnisse des Bundeskanzlers zur Wahrnehmung zustehen. Es ist hier nicht der Ort, diese Befugnisse im einzelnen darzustellen[36]. Das gewonnene Ergebnis soll jedoch anhand der beiden Kompetenzen des Bundeskanzlers überprüft werden, die dem Kanzler seine überragende Stellung im Verfassungsgefüge des Bonner Grundgesetzes ver-

---

34) Vgl. dazu näher oben S. 111 f.

35) Davon gehen wohl auch Lechner-Hülshoff aus: § 8 GeschO/BReg, Anm. 4 (S. 335).

36) Vgl. zu den Befugnissen des Bundeskanzlers die Übersicht bei von Mangoldt-Klein, Vorbem. VI vor Art. 62 (S. 1204 ff.) und die eingehende Darstellung in der Monographie von Gruber.

schaffen: der Richtlinienkompetenz und des materiellen Kabinettsbildungsrechts[37].

a) Die Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz durch den Stellvertreter

Wird der allgemeine Stellvertretungsfall - ausgehend von der These dieser Arbeit[38] - dadurch gekennzeichnet, daß der Bundeskanzler zur Richtlinienbestimmung nicht mehr imstande ist, so folgt daraus, daß eine Regelung der Stellvertretungsfrage Anordnungen über die Wahrnehmung gerade dieser Befugnis treffen muß. Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Funktionsfähigkeit der Regierung[39] gebietet, daß diese - für den Bereich der Regierung entscheidende - Kompetenz immer von einem einsatzfähigen Verfassungsorgan ausgeübt werden kann. Ist der Kanzler aber nicht mehr in der Lage, von seiner Prärogative Gebrauch zu machen und die Regierung zu führen, so muß nach der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Art. 69 Abs. 1 GG der Stellvertreter des Bundeskanzlers an seine Stelle treten. Die Ausgestaltung des Re-

---

37) Die Wahrnehmung der übrigen Kompetenzen des Bundeskanzlers durch den Stellvertreter, z.B. die Gegenzeichnung von Gesetzesausfertigungen bzw. sonstigen Verfügungen des Bundespräsidenten oder die Leitung von Kabinettssitzungen, ist unproblematisch. Sie wird in der Praxis ständig gehandhabt; von der Staatsrechtslehre ist diese Praxis nie beanstandet worden.

38) Vgl. oben S. 111 ff.

39) Vgl. dazu oben S. 111 f.

gierungssystems zu einer Kanzlerdemokratie, in der der Regierungschef gegenüber den Ministern verfassungsrechtlich hervorgehoben und mit der Funktion des leitenden Staatsmannes betraut ist, impliziert von Verfassungs wegen eine starke Stellung seines Stellvertreters für den Fall, daß er selbst seine Funktionen nicht ausüben kann. Gerade weil der Bundeskanzler nach dem Grundgesetz mit einer solchen Machtfülle ausgestattet ist, muß die Richtlinienkompetenz im allgemeinen Vertretungsfall durch seinen Stellvertreter wahrgenommen werden. Andernfalls würde ein verhängnisvolles Machtvakuum eintreten, das nach dem Verfassungsgrundsatz der Funktionsfähigkeit der Regierung gerade vermieden werden soll. Nach der Konzeption des Grundgesetzes wird also die Richtlinienkompetenz im allgemeinen Stellvertretungsfall vom Stellvertreter des Bundeskanzlers wahrgenommen. Das entspricht der ganz überwiegenden Auffassung im staatsrechtlichen Schrifttum[40], während die Staatspraxis angesichts der Seltenheit allgemeiner Stellvertretungsfälle bisher noch nicht zu einer ein-

---

40) Nach der herrschenden Lehre steht dem Stellvertreter im allgemeinen Vertretungsfall die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers im vollen Umfange und ohne jede Einschränkung zu. Vgl. Nawiasky, S. 103; Amphoux, S. 434 ff.; Plaum, Diss., S. 14; Gruber, S. 123; Maunz in Maunz-Dürig, Art. 69, Rndnr. 2 und in Staatsrecht, S. 337; Hamann, Art. 69, Anm. B 1; Hesse, S. 235; Beckmann, S. 244 f.

heitlichen Linie bei der Lösung dieses Problems gelangen konnte[41].

Entgegen dieser eindeutigen verfassungsrechtlichen Ausgangslage versucht eine Mindermeinung in der Literatur, die Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz durch den Stellvertreter an immanente Schranken zu binden. Man hat die Auffassung vertreten, der Stellvertreter könne bestehende Richtlinien der Politik nicht ohne weiteres und jedenfalls nicht in ihren Grundzügen abändern und neue Richtlinien nur nach den Umständen des Einzelfalles, insbesondere der Dauer der allgemeinen Verhinderung, setzen[42].

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Aus den Rechtsgrundlagen der Stellvertretung des Bundeskanzlers lassen sich keine Anhaltspunkte für immanente Schranken entnehmen[43]. Die Richt-

---

41) In der Staatspraxis ist der allgemeine Stellvertretungsfall anscheinend nur sehr selten eingetreten. Bekannt geworden sind vor allem zwei Fälle: Im Herbst 1955 mußte sich Bundeskanzler Adenauer wegen einer schweren Erkrankung vertreten lassen (vgl. FAZ 1955, Nr. 274 vom 25.11.1955, S. 1). Der andere Fall ereignete sich im November 1963 im Zusammenhang mit der Ermordung des amerikanischen Präsidenten Kennedy. Der Bundesverteidigungsminister und der Bundesinnenminister fragten im Bundeskanzleramt an, ob die Bundeswehr und der Bundesgrenzschutz in Alarmbereitschaft gesetzt werden sollten. Da der Bundeskanzler unerreichbar war, wurde der Stellvertreter um eine Entscheidung gebeten. Das Problem immanenter Schranken bei der Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz ist in beiden Fällen anscheinend nicht aufgetreten.

42) Vgl. z.B. von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 a (S. 1316).

43) Zutreffend Amphoux, S. 435.

linienkompetenz nach Art. 65 Satz 1 GG ist dem Bundeskanzler nicht zur höchstpersönlichen Ausübung, sondern funktional seinem Amt zugeordnet. Daraus folgt, daß die Richtlinienbefugnis wie jede andere Kompetenz im Stellvertretungsfall ohne Einschränkung durch den Stellvertreter wahrgenommen wird (Art. 69 Abs. 1 GG). Auch aus dem Bundesministerstatus des Stellvertreters im Zusammenhang mit Art. 65 Satz 2 GG können keine Argumente für immanente Schranken hergeleitet werden. Das ist bereits früher dargelegt worden[44].

Der Stellvertreter kann im allgemeinen Stellvertretungsfall auch neue Richtlinien ohne Einschränkung setzen. Diese Befugnis kann nicht, wie Friedrich Klein meint[45], von ausdrücklichen oder stillschweigenden Ermächtigungen oder Weisungen des Bundeskanzlers bzw. von der Dauer der allgemeinen Verhinderung abhängig gemacht werden. Bei der Bestimmung des allgemeinen Vertretungsfalles ist bereits erörtert worden, warum die Dauer der Verhinderung kein ausreichendes Kriterium darstellt[46]. Das gilt nicht nur für den Tatbestand des allgemeinen Stellvertretungsfalles, sondern auch hinsichtlich des Umfanges der Vertretungsbefugnis im allgemeinen Vertretungsfall. Die Regierung muß auf ständig wechselnde politische Lagen flexibel reagieren können. Dieser Umstand verbietet es,

---

44) Vgl. oben S. 186 ff.

45) In: von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 2 a (S. 1316).

46) Vgl. oben S. 116.

den Umfang von Befugnissen des Stellvertreters von der Dauer der Verhinderung abhängig zu machen. Auch bei einer ganz kurzen allgemeinen Verhinderung des Bundeskanzlers können Situationen auftreten, die den Stellvertreter zu neuen Richtlinienentscheidungen zwingen.

Aus der allgemeinen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Stellvertreteramtes folgt, daß die Wahrnehmung der Richtlinienbefugnis nicht von ausdrücklichen oder stillschweigenden Ermächtigungen bzw. Weisungen des Bundeskanzlers abhängig sein kann. Die Rechtsstellung des Stellvertreters beruht nicht auf einem Auftrag des Bundeskanzlers wie bei einer zivilrechtlichen Vertretung (§§ 164 ff. BGB); der Stellvertreter nimmt seine Befugnisse vielmehr unmittelbar von Verfassungs wegen wahr (Art. 69 Abs. 1 GG)[47]. Daher kann der Bundeskanzler auch nicht die Vertretungsmacht seines Stellvertreters wie im Zivilrecht einschränken. Bei der zivilrechtlichen Vertretung können Vertreter und Vertretener gleichzeitig handeln. Die allgemeine Stellvertretung des Bundeskanzlers ist nach der Konzeption des Grundgesetzes dagegen so ausgestaltet, daß alternativ entweder der Bundeskanzler oder dessen Stellvertreter tätig wird. Außerhalb des allgemeinen Stellvertretungsfalles übt allein der Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz aus. Während des allgemeinen Stellvertretungsfalles werden die Befugnisse vom Stellvertreter wahrgenommen. Der Bundeskanzler, der nach der Definition des allgemeinen Stell-

---

47) von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 4 a (S. 1318).

vertretungsfalles gar nicht handlungsfähig ist, kann dem Stellvertreter naturgemäß auch keine Weisungen erteilen. Der Umfang, in dem der Stellvertreter die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wahrnehmen darf, kann also weder von Weisungen noch von einer Ermächtigung des Bundeskanzlers abhängig gemacht werden. Vielmehr steht die Richtlinienkompetenz dem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall uneingeschränkt zu: Er kann bestehende Richtlinien ändern und neue Richtlinien setzen.

Das Ergebnis wird bestätigt, wenn man von der Rechtsnatur der Richtlinien ausgeht. Die Richtlinien der Politik im Sinne des Art. 65 Satz 1 GG sind nicht mit den Grundzügen der Regierungspolitik, der allgemeinen Richtung der Politik oder mit dem Regierungsprogramm identisch. Dieser Zusammenhang bestand noch bei der Auslegung des Rechtsinstituts unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung[48], die in einer mit Art. 65 Satz 1 GG fast wortgleichen Formulierung (Art. 56 WRV) die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs bereits enthielt[49]. Die Richtlinien wurden unter der

---

48) Vgl. Menzel, Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (881).

49) Die Vorschrift geht auf Vorschläge zurück, die Hugo Preuß im Jahre 1890 in einer Aufsatzreihe zur Reform der Bismarckschen Reichsverfassung entwickelt und später in seinem Entwurf zur Weimarer Reichsverfassung übernommen hatte. Vgl. dazu Eschenburg, DÖV 1954, S. 193 ff.; Junker, S. 5 ff. Siehe auch Wöckel, BayVBl. 1956, S. 257 ff.

Weimarer Reichsverfassung auf das Regierungsprogramm bezogen, an dessen Gestaltung der Reichspräsident und die an der Regierungsbildung beteiligten Parteien entscheidend mitwirkten[50]. Sie bildeten die Folgerungen, die sich aus dem - meist schriftlich festgelegten - Regierungsprogramm für die einzelnen Ressorts ergaben[51].

Auch unter den völlig veränderten staatsrechtlichen Voraussetzungen des Bonner Grundgesetzes, die zu einem Bedeutungswandel des Rechtsinstituts der politischen Richtlinien geführt haben[52], wirkte dieser ursprüngliche Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm - jedenfalls bei einem Teil der Staatsrechtslehre - noch nach[53].

---

50) Siehe Anschütz, Art. 56, Anm. 3 (S. 327).

51) Menzel, Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (881).

52) Unter der Weimarer Reichsverfassung war die verfassungsrechtliche Stellung des Reichskanzlers viel schwächer als die des Bundeskanzlers unter dem Grundgesetz. Wegen der doppelten Abhängigkeit vom plebiszitär legitimierten Reichspräsidenten (Art. 53 WRV) und vom Reichstag (Art. 54 WRV) fehlte die Voraussetzung für eine effektive Handhabung der Richtlinienkompetenz. Siehe dazu im einzelnen Junker, S. 27 ff. Erst nachdem das Grundgesetz den Präsidenten auf eine weitgehend repräsentative Rolle zurückgedrängt und die Stellung des Kanzlers gestärkt hatte (Artt. 63, 64, 65, 67 GG), konnte das Rechtsinstitut der Richtlinienbefugnis seine überragende Bedeutung für ein Kanzlersystem im Sinne von Hugo Preuß erlangen, vgl. Junker, S. 75 ff.; Eschenburg, DÖV 1954, S. 193 (199 f.); Menzel, Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (879 f.).

53) Menzel, Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (881 f.).

Nach jener Lehre besitzen Richtlinien der Politik im Sinne von Art. 65 Satz 1 GG normativen Charakter; das sie kennzeichnende Element ist das Allgemeine und Generelle. Bei gewissen Nuancen im einzelnen, auf die es hier nicht ankommt[54], sind sich diese Autoren jedenfalls darin einig, daß Einzelweisungen an die Minister und Einzelfallentscheidungen in speziellen Fragen von dem Begriff der Richtlinien nicht mehr gedeckt werden[55].

Diese Auffassung wird der Bedeutung der Richtlinienkompetenz für die Regierungsfunktion nicht gerecht. Nach dem modernen Verständnis der Richtlinienkompetenz umfassen Richtlinien beide Erscheinungen: generelle Festlegungen und Einzelfallentscheidungen. Nur diese Auffassung entspricht den Eigengesetzlichkeiten politischen Handelns im Bereich der Regierung[56].

---

54) Maunz geht so weit, die Richtlinien mit Rahmengesetzen zu vergleichen, die auf Ausfüllung durch die Bundesminister angelegt seien. Wie jeder Rechtssatz müßten sie förmlich festgelegt sein: Maunz, BayVbl 1956, S. 257 (261). Dagegen bezeichnet sie Friedrich Klein als "innerdienstliche, für die Bundesminister rechtsverbindliche, abstrakte Weisungen mit normativem Charakter": von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. III 2 d (S. 1257). Im Gegensatz zu Maunz hält er eine besondere Form nicht für erforderlich: von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. III 3 b (S. 1258 f.).

55) So Maunz, BayVbl 1956, S. 257 (261) und in Maunz-Dürig, Art. 65, Rndnr. 2; von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. III 2 b und d (S. 1255 f. und 1257); Friauf, S. 45 (50); anscheinend auch Beckmann, S. 235 f.

56) Menzel sieht in dieser Auffassung zu Unrecht Symptome einer "Personalisierung der Macht": Festschr. für Leibholz, Bd. II (1966), S. 877 (878). Dagegen überzeugend Hennis, S. 8 ff.

Unterzieht man den Begriff Richtlinien der Politik einer geschichtlichen Analyse, so findet man, daß sein Urheber, Hugo Preuß, damit eine Kurzformel geschaffen hat, um ein Premierministersystem nach englischem Vorbild in Deutschland einzuführen (Kanzlersystem). Danach sollte dem Regierungschef die gesamte politische Leitung, den Ministern die Führung der Fachressorts obliegen[57]. Von diesem Ausgangspunkt aus ist der Begriff so auszulegen, daß dem Regierungschef eine effektive politische Leitung der Regierung ermöglicht wird.

Damit können für die Auslegung des Begriffs Richtlinien der Politik Erkenntnisse fruchtbar gemacht werden, die bei Untersuchungen über den Bereich der Regierung gewonnen worden sind[58]. Die Leitung eines politischen Gemeinwesens erschöpft sich nicht darin, ein Programm zur Gestaltung der Zukunft aufzustellen; sie erfordert ebenso Reaktionen auf plötzlich auftretende politische Lagen, die von außen auf die Regierung zukommen. Entscheidungen im Bereich der Regierung umfassen immer beides: Programm

---

57) Zur geschichtlichen Entwicklung s. Eschenburg, DÖV 1954, S. 193 ff.; Knöpfle, DVBl. 1965, S. 857 (859 f.); Junker, S. 46.

58) Zum Bereich der Regierung siehe allgemein Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform (1923); Scheuner, Der Bereich der Regierung, Smend-Festschr. 1952, S. 253 ff. und: Das Wesen des Staates und der Begriff des Politischen in der neueren Staatslehre, Smend-Festg. 1962, S. 225 ff.; Wolff, Verwaltungsrecht I, § 18 (S. 72 ff.).

und Reaktion, Gestaltung der Zukunft und Bewältigung der Gegenwart[59].

Wenn man diese Eigengesetzlichkeiten politischer Leitung im Bereich der Regierung erkannt hat, vermag man auch den Begriff der Richtlinien der Politik zu erklären, deren Bestimmung dem Chef der Regierung obliegt: Von allen Entscheidungen im Bereich der Regierung fallen nur diejenigen unter den Begriff der Richtlinien, welche für die Regierung bestimmend sind, denen eine besondere Bedeutung für das Staatsganze zukommt, die durch das Grundsätzliche gekennzeichnet sind[60]. Diese Qualität kann aber auch eine Entscheidung im Einzelfall besitzen. Auch der Einzelfall, in dem auf eine konkrete politische Situation reagiert wird, kann richtungsbestimmend, staatsgestaltend und grundsätzlich sein. Richtlinienangelegenheiten und Ressortangelegenheiten (Art. 65 Satz 1 gegenüber Art. 65 Satz 2 GG) werden nicht formell durch das Gegensatzpaar Regel - Einzelfall voneinander abgegrenzt, sondern materiell durch den Unterschied von allgemein und besonders, grundsätzlich und weniger bedeutend für das Staatsganze. Richtlinien der Politik können also sowohl als Regel wie als Einzelfallentscheidung ergehen. Wenn die Regierungsfunktion sowohl im Programmieren wie auch im Reagieren besteht, müssen dem Bundeskanzler beide Formen der Richtlinienbestim-

---

59) Vgl. dazu im einzelnen Junker, S. 46 ff.; Knöpfle, DVBl. 1965, S. 857 (861 f.).

60) Siehe dazu grundlegend Junker, S. 46 (50 ff.); vgl. auch Knöpfle, DVBl. 1965, S. 857 (861 f.); Gruber, S. 108.

mung zur Verfügung stehen: Aufstellung von Regeln und Entscheidung von Einzelfällen[61]. Voraussetzung in beiden Fällen ist nur, daß die zu regelnde bzw. entscheidende Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung ist[62]. Im Gegensatz zu dieser materiellen Betrachtungsweise wird die formelle Auffassung der Richtlinien, wonach Richtlinien generelle Regeln normativen Charakters darstellen, der Eigenart der Regierung nicht gerecht. Richtlinien der Politik sind keine Normen[63], sondern politische Entscheidungen[64], die sowohl in der Form der Regel, als auch der Einzelfallentscheidung ergehen können.

Die Untersuchung über die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers muß hier abgebrochen werden. Für den Zweck dieser Darstellung reicht die Er-

---

61) Junker bezeichnet die richtungsbestimmende Entscheidung eines Einzelfalles als Richtlinienentscheidung im Gegensatz zur Richtlinie, die er als Begriff für die Aufstellung von Regeln, von Grundzügen vorbehält. Aus vielen Richtlinienentscheidungen können Richtlinien entstehen: Junker, S. 52 und S. 55.

62) Dafür, daß Richtlinien auch Einzelfallentscheidungen umfassen können, vgl. Junker, S. 46 ff. (50 ff.); Knöpfle, DVBl. 1965, S. 857 (861 f.); Böckenförde, S. 206 f.; Hennis, S. 9; Seifert-Geeb, Anm. zu Art. 65, S. 140 s. Auch die Staatspraxis in der Bundesrepublik geht von dieser Auffassung aus.

63) Dagegen auch Amphoux, S. 314 f.; Liedke, S. 43. - Wegen der fehlenden Normqualität bedürfen Richtlinien auch keiner förmlichen Festlegung und Verkündung. Sie können schriftlich oder mündlich (z.B. telefonisch, in Diskussionen oder in öffentlichen Erklärungen) ergehen, vgl. Junker, S. 2 f. und S. 52 f.; von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. III 3 b (S. 1258 f.); Gruber, S. 109 f.; Liedke, S. 58 f.

64) Junker, S. 52 f.

kenntnis aus, daß der Bundeskanzler auch im Einzelfall auf Grund der Richtlinienbefugnis Entscheidungen fällen darf, wenn die Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung ist. Dabei kann der politische Gehalt der Angelegenheit oft an dem Interesse erkannt werden, das eine breitere Öffentlichkeit an dem Fall nimmt[65]. Auch die Anerkennung eines einzelnen Staates, die Einladung eines bestimmten ausländischen Politikers oder die Erhöhung der Umsatzsteuer z.B. können unter diesen Umständen richtungsbestimmenden Charakter annehmen und daher dem Bundeskanzler zur Entscheidung nach Art. 65 Satz 1 GG vorbehalten sein.

Versteht man die Richtlinien der Politik in dieser Weise, so wird deutlich, daß die Richtlinienbefugnis im allgemeinen Stellvertretungsfall dem Stellvertreter des Bundeskanzlers ohne jede Einschränkung zustehen muß. Andernfalls könnte die Regierung im allgemeinen Stellvertretungsfall nicht funktionsfähig erhalten werden. Die Eigengesetzlichkeit politischen Handelns im Bereich der Regierung erfordert es, daß immer ein Staatsorgan einsatzfähig ist, das auf plötzlich auftretende politische Lagen mit dem Instrument der Richtlinienbestimmung reagieren kann. Dazu gehört, daß der Stellvertreter Einzelfragen von hochpolitischer Bedeutung entscheiden darf. Da aber durch einzelne Richtlinienentscheidungen ständig bestehende Richtlinien verändert und neue Richtlinien entstehen können, darf der Stellvertreter nicht an die Richtlinien des

---

65) Dazu eingehend Knöpfle, DVBl. 1965, S. 925 (926 f.); Junker, S. 50.

Kanzlers gebunden werden, die er im allgemeinen Stellvertretungsfall vorfindet. Aus der Natur der Sache heraus kann der Stellvertreter bei der Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz gar nicht durch immanente Schranken eingeengt werden. Hinsichtlich der Richtlinienkompetenz im allgemeinen Stellvertretungsfall gibt es nur zwei Möglichkeiten: Entweder steht sie dem Stellvertreter ohne jede Einschränkung zur Wahrnehmung zu oder er darf sie überhaupt nicht wahrnehmen. Ein Mittelweg, der die Richtlinienbestimmung durch den Stellvertreter an immanente Schranken bindet, ist wegen der Eigenart der Richtlinien ausgeschlossen. Die Verfassung hat sich in Art. 69 Abs. 1 GG aber für die erste Möglichkeit entschieden: Im allgemeinen Stellvertretungsfall darf der Stellvertreter die Richtlinienbefugnis ohne jede Einschränkung wahrnehmen.

Diese Rechtsstellung des Stellvertreters im allgemeinen Stellvertretungsfall unterliegt natürlich politischen Hemmungen. Der Stellvertreter wird gut daran tun, von der Richtlinienbefugnis einen zurückhaltenden Gebrauch zu machen. Er hat politisch nicht die starke Stellung wie der Bundeskanzler selbst. Er ist nicht unmittelbar demokratisch legitimiert wie der Bundeskanzler, da er nicht vom Parlament gewählt (Art. 63 GG), sondern vom Bundeskanzler ernannt ist (Art. 69 GG). Und er ist vom Bundeskanzler in gewisser Weise abhängig, da dieser ihn nach Beendigung des allgemeinen Stellvertretungsfalles entlassen kann (Artt.64 Abs. 1, 69 Abs. 1 GG). In einer Koalitionsregierung wird der Koalitionspartner, der den Bundeskanzler

gestellt hat, das Handeln des Stellvertreters, der meist von der anderen Partei ist, besonders kritisch beurteilen. Ein weiteres Gegengewicht hat er in der Regierung: Die Bundesminister, deren er zur Durchführung seiner Politik bedarf, können - notfalls geschlossen - zurücktreten. Schließlich wird der Bundestag den Stellvertreter, der ja nicht von ihm gewählt worden ist, besonders aufmerksam parlamentarisch kontrollieren[66]. Das alles ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß die Wahrnehmung der Richtlinienbefugnis durch den Stellvertreter rechtlich unbeschränkt ist.

b) Die Wahrnehmung des materiellen Kabinettsbildungsrechts durch den Stellvertreter

Im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung[67] steht unter der Geltung des Bonner Grundgesetzes das materielle Kabinettsbildungsrecht nicht mehr dem Präsidenten, sondern dem Kanzler zu. Das ergibt sich aus dem Zusammenhang der Artt. 63, 64 und 67 GG: Der Kanzler wird nicht mehr vom Präsidenten berufen (Art. 53 WRV), sondern vom Bundestag gewählt (Art. 63 GG)[68]. Nur dem Bun-

---

66) Zur parlamentarischen Kontrolle siehe unten S. 209 ff.

67) Zum Kabinettsbildungsrecht unter der Weimarer Reichsverfassung, s. Junker, S. 27 ff.; Fromme, S. 57 ff.

68) Auch unter der Geltung des Grundsgesetzes wird der Bundeskanzler vom Bundespräsidenten ernannt. Die Ernennung ist jedoch ein reiner Formalakt, weil der Präsident den Bundeskanzler ernennen muß, wenn dieser vom Parlament mit absoluter Mehrheit gewählt worden ist (Art. 63 Abs. 2 Satz 2; Abs. 4 Satz 2 GG). Nur im Fall des Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG hat der Bundespräsident ein Wahlrecht zwischen Kanzlerernennung und Bundestagsauflösung.

deskanzler kann das Parlament das Mißtrauen mit der Folge einer Abgangspflicht (konstruktives Mißtrauensvotum) aussprechen (Art. 67 GG); dagegen sind die Bundesminister, unbeschadet ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit[69], nicht mit dieser Folge vom Vertrauen des Bundestags abhängig[70]. Auch das Regierungskollegium (Kabinett) braucht zum Amtsantritt nicht das parlamentarische Vertrauen des Bundestags (Art. 64 Abs. 1 GG)[71]. Durch diese Ausgestaltung des Regierungssystems im Bonner Grundgesetz ist die verfassungsrechtliche Stellung des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten so verstärkt worden, daß die in Art. 64 Abs. 1 GG enthaltene Befugnis des Bundeskanzlers, dem Bundespräsidenten die Bundesminister zur Ernennung und Entlassung vorzuschlagen, zugleich das materielle Kabinettsbildungsrecht zugunsten des Bundeskanzlers begründet[72].

---

69) Dazu näher unten S. 209 ff.

70) Nach Art. 54 Satz 2 WRV konnte jeder einzelne Reichsminister durch Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungen werden.

71) Entgegen dem Wortlaut von Art. 54 WRV wurde von der herrschenden Meinung in der Staatsrechtslehre der Weimarer Zeit die Auffassung vertreten, das Vertrauen des Reichstags für eine bestimmte Regierung werde solange vermutet, bis der Reichstag ausdrücklich durch Mißtrauensvotum der Regierung das Vertrauen entziehe, vgl. Anschütz, Art. 54, Anm. 3 (S. 319 ff.). Dadurch bedurfte auch unter der Weimarer Reichsverfassung die Reichsregierung beim Amtsantritt praktisch nicht des parlamentarischen Vertrauens.

72) So ausdrücklich Böckenförde, S. 139 f. Anm. 5.

Diese Rechtsfolge gilt unabhängig davon, ob man dem Bundespräsidenten bei der Ernennung und Entlassung der Bundesminister nach Art. 64 Abs. 1 GG gegenüber den Vorschlägen des Bundeskanzlers ein materielles Prüfungs- und Ablehnungsrecht gewährt[73]. Angesichts der verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten, der weitgehend auf repräsentative Funktionen zurückgedrängt ist, könnte ein solches Ablehnungsrecht allenfalls dazu führen, daß der Bundespräsident gegen einzelne Ministerkandidaten Einwendungen erheben darf, nicht jedoch, daß er die Regierungsbildung insgesamt unmöglich machen kann. Die Regierungsbildung erfolgt nach dem Grundgesetz in zwei Stufen[74]: Zu dem Zeitpunkt, in dem der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten seine Ministerkandidaten zur Ernennung vorschlägt, ist der Bundeskanzler selbst bereits im Amt (Art. 63 GG) und daher vom Bundespräsidenten unabhängig. Unstreitig darf der Bundespräsident nur die Kandidaten zu Bundesministern ernennen, die ihm vom Bundeskanzler vorgeschlagen worden sind[75]. Und schließlich ist man sich darin einig, daß der Bundespräsident ein (eventuell bestehendes) Ablehnungsrecht jedenfalls nicht willkürlich benutzen darf, um dem Bundeskanzler die Regierungsbildung unmöglich zu machen oder ihm ein Kabinett nach seinen (des Bundespräsidenten) politischen Vorstellungen aufzuzwingen[76].

---

73) Zum Streitstand in der Frage des materiellen Prüfungsrechts ausführlich oben S. 54 ff.

74) Siehe dazu oben S. 58 f.

75) Das folgt einmal aus dem Vorschlagsrecht des Bundeskanzlers in Art. 64 Abs. 1 GG, zum anderen aus dem Erfordernis der Gegenzeichnung, welcher die Ernennung unterliegt (Art.58 GG), vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 64, Anm. III 4 d (S. 1245).

76) Vgl. von Mangoldt-Klein, Art. 64 Anm. III 4 d (S. 1245); Hans Schneider, NJW 1953, S. 1330 (1332).

Das materielle Kabinettsbildungsrecht steht also nach dem Grundgesetz dem Bundeskanzler zu. Für die Darstellung der Stellvertretung des Bundeskanzlers stellt sich damit die Frage, ob diese Kompetenz im allgemeinen Stellvertretungsfall von dem Stellvertreter wahrgenommen werden darf.

Die bisherigen verfassungsrechtlichen Erörterungen haben ergeben, daß der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall grundsätzlich alle Befugnisse des Bundeskanzlers wahrnehmen darf und daß ihm insbesondere die Richtlinienkompetenz zusteht[77]. Zwischen der Richtlinienkompetenz und dem materiellen Kabinettsbildungsrecht besteht nun ein enger Sachzusammenhang[78]. Die Richtlinienbefugnis ist für den Kanzler stark entwertet, wenn ihm nicht das Recht eingeräumt wird, sich die Personen zur Durchsetzung der Richtlinien selbst auswählen zu dürfen[79]. Junker bezeichnet das Kabinettsbildungsrecht daher geradezu als eine Hilfsbefugnis der Richtliniekompetenz[80].

Gewährt man dem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall die Richtlinienkompetenz, so ist es nur konsequent, ihn auch das materielle Kabinettsbildungsrecht wahrnehmen zu lassen. Der Stellvertreter darf also dem Bundespräsidenten auch Bundesminister zur Ernennung und Entlassung vorschlagen[81].

---

77) Siehe oben S. 183 ff. (191 ff.).

78) Vgl. Böckenförde, S. 139 f.

79) Ebenso Hennis, S. 13 f.

80) Vgl. Junker, S. 77 f.

81) Im Ergebnis grundsätzlich ebenso Beckmann, S. 245 ff. Der Versuch Beckmanns (aaO., S. 248 f.), die Kabinettsbildung von der Einwilligung des Bundespräsidenten abhängig zu machen, läßt sich allerdings aus der Verfassung nicht begründen.

Die Wahrnehmung des materiellen Kabinettsbildungsrechts durch den Stellvertreter unterliegt jedoch Einschränkungen, die unmittelbar in der Verfassung begründet sind. Im allgemeinen Stellvertretungsfall ist der Bundeskanzler immer noch im Amt; er ist nur handlungsunfähig, so daß seine Befugnisse durch den Stellvertreter wahrgenommen werden müssen. Auch in diesem Fall bleibt die charakteristische Verbindung zwischen den Ämtern des Bundeskanzlers und seines Stellvertreters bestehen: Wegen des obligatorischen Bundesministerstatus des Stellvertreters (Art. 69 Abs. 1 GG) endet die Amtszeit des Stellvertreters mit der des Bundeskanzlers (Art. 69 Abs. 2 GG). Diese Grundlage seines Amtes darf der Stellvertreter durch eine Kabinettsumbildung nicht beseitigen. Er darf zwar zur Durchsetzung seiner Richtlinienbefugnis einzelne Bundesminister dem Bundespräsidenten zur Entlassung und neue Kandidaten zur Ernennung vorschlagen; er kann jedoch nicht mit dem ganzen Kabinett zurücktreten und eine neue Regierung bilden. Diese Befugnis ist dem Bundeskanzler vorbehalten. Der Stellvertreter tritt im allgemeinen Stellvertretungsfall nicht völlig an die Stelle des Bundeskanzlers, sondern nimmt nur dessen Befugnisse wahr.

Mit dieser verfassungsrechtlichen Einschränkung steht dem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall auch das materielle Kabinettsbildungsrecht zur Wahrnehmung zu.

II. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Stellvertreters für sein Handeln im allgemeinen Stellvertretungsfall

Es hat sich gezeigt, daß dem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall alle Befugnisse des Bundeskanzlers zur Wahrnehmung zustehen. Tritt der Tatbestand des allgemeinen Stellvertretungsfalles ein, so erhält der Stellvertreter eine starke Stellung im Regierungsgefüge. Den Grundsätzen des demokratisch-parlamentarischen Rechtsstaates entspricht es, daß der Stellvertreter bei seinem Tätigwerden parlamentarisch kontrolliert und gegebenenfalls dafür zur Verantwortung gezogen werden kann. Dieser Frage gelten die folgenden Ausführungen.

1.) Parlamentarische Verantwortlichkeit ohne die Möglichkeit einer Entlassung

Wie jeder Bundesminister, so ist auch der Stellvertreter des Bundeskanzlers für sein Handeln parlamentarisch verantwortlich.

Es ist allerdings nicht unbestritten, daß Bundesminister parlamentarisch verantwortlich sind. Im Hinblick auf die überragende Stellung, die das Grundgesetz dem Bundeskanzler gegenüber den Bundesministern einräumt (Artt. 63, 64 Abs. 1, 65 und 67 GG), nimmt ein Teil der Staatsrechtslehre an, im Gegensatz zum Bundeskanzler, der nach Art. 67 GG allein zur Aufgabe des Amtes gezwungen werden könne, seien die Bundesminister nicht unmittelbar parlamentarisch verantwortlich. Sie könnten nur mittelbar parlamentarisch zur Verantwortung gezogen werden, indem der Bundes-

tag den Bundeskanzler zum Rücktritt zwinge (Art. 67 GG), wodurch auch die Amtszeit der Bundesminister ende (Art. 69 Abs. 2 GG). Die Vorschrift des Art. 65 Satz 2 GG, in der von einer Leitung des Ressorts "in eigener Verantwortung" die Rede ist, meine nicht die parlamentarische Verantwortung gegenüber dem Bundestag, sondern die dienstrechtliche gegenüber dem Bundeskanzler[82].

In zahlreichen Stellungnahmen in der Literatur ist nachgewiesen worden, daß diese Auffassung nicht zutreffend ist. Es ist hier nicht der Ort, die Diskussion über die Frage in voller Breite aufzunehmen. Für den Zweck dieser Darstellung genügt es, auf die wichtigsten Argumente einzugehen und im übrigen auf die zitierte Literatur zu verweisen[83].

---

82) Die Auffassung, Bundesminister seien parlamentarisch nicht verantwortlich, wird hauptsächlich vertreten von: Meder in BK, Art. 65, Anm. II 6; von Mangoldt in der Erstauflage des Kommentars, Art. 65, Anm. 4 (S. 350 f.); Giese-Schunck, Art. 65, Anm. II 5; Eschenburg, DÖV 1954, S. 193 (199).

83) Für eine parlamentarische Verantwortlichkeit der Bundesminister sprechen sich unter anderem aus: von Mangoldt-Klein, Art. 65, Anm. III 4 a und IV 4 (S. 1260 f. und 1263 f.); Dürig in Maunz-Dürig, Art. 65 a, Rndnr. 15 unter bb ; Hamann, Art. 65, Anm. B 1; Seifert-Geeb, Art. 65, Anm. (S. 140 s); Nawiasky, S. 99 ff.; die Glosse in AöR 76 (1950/51), S. 338 ff.; von Brünneck, DÖV 1951, S. 257 (258 f.); von Wick, DÖV 1956, S. 113 ff.; Ule, JZ 1957, S. 422 (426); Friesenhahn, VVDStRL 16 (1957) 1958, S. 9 (58 f. und Anm. 145, 146); Hennis, S. 46 (Anm. zu S. 26); Böckenförde, S. 145 f. und Anm. 30, 33; Junker, S. 80 f. und 93 ff.; Erich Küchenhoff, DÖV 1967, S. 116 (117 f.); Sattler, DÖV 1967, S. 765 (770 Anm. 29); auch Beckmann, S. 161 ff. Zurückhaltender in der Bejahung der Frage: Maunz in Maunz-Dürig, Art. 65, Rndnr. 4 und Art. 67, Rndnr. 3; Münch, S. 178 ff.; Gruber, S. 68 (70 f.).

Parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister ist für ein demokratisch-parlamentarisches Regierungssystem wesentlich. Nur über parlamentarisch verantwortliche Minister kann die Exekutive wirksam kontrolliert werden[84]. Das Grundgesetz hat sich für die Staatsform der parlamentarischen Demokratie entschieden (Art. 20 GG)[85]. Es sieht die Bundesminister als Teil der parlamentarisch verantwortlichen Bundesregierung an (Art. 62 GG), bezeichnet sie als Minister und erkennt ihre Selbständigkeit und damit korrespondierend ihre Verantwortlichkeit ausdrücklich an (Art. 65 Satz 2 GG)[86]. Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung kann es nicht darauf ankommen, daß gegenüber den Ministern die Mittel zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit nicht in gleichem Maße zur Verfügung stehen wie gegenüber dem Bundeskanzler (Art. 67 GG)[87]. Das Mißtrauensvotum mit der Möglichkeit einer Entlassung (Art. 67 GG), dem allein der Bundeskanzler unterliegt, stellt ohnehin nur die ultima ratio parlamentarischer Verantwortung dar[88]. Unterhalb dieser Schwelle sind aber weitere Kontrollmittel gegeben, die auch gegenüber den Bundesministern gelten[89].

---

84) Böckenförde, S. 145 f.

85) Dazu Erich Küchenhoff, DÖV 1967, S. 116 (117 f.); Sattler, DÖV 1967, S. 765 (768 Anm. 19).

86) Vgl. Böckenförde, S. 146.

87) So insbesondere Böckenförde, S. 145 f. und Anm. 30, 33; von Wick, DÖV 1956, S. 113 (114).

88) Erich Küchenhoff, DÖV 1967, S. 116 (117).

89) Zum folgenden siehe besonders die Glosse in AöR 76 (1950/51), S. 338 ff. und von Wick, DÖV 1956, S. 113 ff.

Nach dem Grundgesetz hat der Bundestag das Recht, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen und - darin enthalten - Fragen zu stellen (Art. 43 Abs. 1 GG). Der Bundestag darf Untersuchungsausschüsse einsetzen (Art. 44 GG) und die Rechte eines Untersuchungsausschusses auf den Ständigen Ausschuß und den Verteidigungsausschuß übertragen (Art. 45 Abs. 1 Satz 2 und Art. 45 a Abs. 2 GG). Er beruft einen Wehrbeauftragten (Art. 45 b GG). Schließlich hat der Bundestag das Recht, vom Bundesfinanzminister eine jährliche Rechnungslegung zu erhalten und über die Entlastung der Bundesregierung zu beschliessen (Art. 114 GG). Weitere Kontrollrechte des Parlaments ergeben sich aus seiner Geschäftsordnung. Die Bundesminister müssen auf Große Anfragen, Kleine Anfragen und Mündliche Anfragen aus ihrem Ressort antworten (§§ 105 - 111 GeschO/BT)[90].

Durch diese Mittel kann die Amtsführung der Bundesminister wirksam kontrolliert werden. Es ist zuzugeben, daß es für den Bundestag erheblich schwieriger ist, auf die Amtsinnehabung des einzelnen Ministers Einfluß zu nehmen. Das hängt damit zusammen, daß nur der Bundeskanzler durch das Vertrauen des Bundestages investiert wird (Art. 63 GG), die Bundesminister dagegen ohne Mitwirkung des Bundestags vom Bundeskanzler berufen werden (Art. 64 Abs. 1 GG). Konsequenterweise kann der Bundestag auch nicht durch einen Mißtrauensbeschluß einen einzelnen Minister zum Rücktritt oder den Bundespräsidenten zur Ent-

---

90) Vgl. dazu Junker, S. 95 f.

lassung eines Bundesministers zwingen. Diese Möglichkeit ist durch Art. 67 GG in der Tat ausgeschlossen[91]. Insoweit kann der Bundestag den einzelnen Minister nur mittelbar stürzen, indem er den Bundeskanzler zum Rücktritt zwingt (Art. 67 i.V.m. Art. 69 Abs. 2 GG).

Der Bundestag kann jedoch auf den einzelnen Bundesminister durch sogenannte Mißbilligungsvoten einen starken politischen Druck ausüben. Dabei kann er durch einen förmlichen Beschluß zum Ausdruck bringen, daß er die Haltung des Ministers in einer bestimmten Frage mißbilligt (spezielles Mißbilligungsvotum). Er kann die Gesamthaltung des Ministers mißbilligen (generelles Mißbilligungsvotum) und sogar den Bundeskanzler förmlich auffordern, den Minister dem Bundespräsidenten zur Entlassung vorzuschlagen (Entlassungsvotum)[92].

Überblickt man die Möglichkeiten, die dem Bundestag bei der Kontrolle eines Bundesministers zur Verfügung stehen, so wird man nicht leugnen können, daß nach dem Grundgesetz die Minister einer echten parlamentarischen Verantwortlichkeit unterliegen.

---

91) So die h.L., vgl. statt aller von Wick, DÖV 1956, S. 113 (114).

92) Von der herrschenden Lehre werden all diese Mittel für zulässig gehalten, vgl. z.B. von Mangoldt-Klein, Art. 67, Anm. IV 1 u. 3 (S. 1301 und 1302 f.); AöR 76 (1950/51), S. 338 ff.; von Wick, DÖV 1956, S. 113 ff. - Junker (S. 81) lehnt generelle Mißbilligungs- und Entlassungsvoten ab, da sie sich auf die Amtsinnehabung des Ministers bezögen und damit zu einer Umgehung des Art. 67 GG führten. Dagegen mit zutreffenden Erwägungen Sattler, DÖV 1967, S. 765 (770 Anm. 29).

Welche Konsequenzen ergeben sich für den Stellvertreter des Bundeskanzlers aus dieser Rechtslage?

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers, der bekanntlich Bundesminister sein muß (Art. 69 Abs. 1 GG), ist ebenso parlamentarisch verantwortlich wie jeder andere Bundesminister. Während des allgemeinen Stellvertretungsfalles unterliegt er jedoch der parlamentarischen Verantwortlichkeit nicht nur in seiner Funktion als Bundesminister, sondern auch als Stellvertreter. Das bedeutet, daß er nicht nur sein Fachressort gegenüber dem Bundestag zu vertreten hat, sondern sein gesamtes Handeln als Stellvertreter. Da der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich" vertritt, deckt sich der zu verantwortende Bereich mit dem Bereich des Bundeskanzlers. Im allgemeinen Stellvertretungsfall ist der Stellvertreter für all das parlamentarisch verantwortlich, wofür auch der Bundeskanzler verantwortlich wäre[93].

---

93) Dagegen ist der Stellvertreter nicht dem Bundeskanzler gegenüber verantwortlich. Denn der Stellvertreter nimmt seine Befugnisse nicht kraft Auftrags des Bundeskanzlers, sondern unmittelbar von Verfassungs wegen wahr. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß der Stellvertreter vom Bundeskanzler in sein Amt berufen wird. Richtig von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 4 a und b (S. 1318 f.).

2.) Parlamentarische Verantwortlichkeit mit der Möglichkeit einer Entlassung

Nach Art. 67 GG kann die parlamentarische Verantwortlichkeit mit der Konsequenz einer Amtsaufgabe nur gegenüber dem Bundeskanzler geltend gemacht werden. Bei einer Konzeption des Stellvertreteramtes, die dem Stellvertreter alle Befugnisse des Bundeskanzlers zur Wahrnehmung im allgemeinen Stellvertretungsfall einräumt, würde es naheliegen, die Verantwortlichkeit als Korrelat der Kompetenzen möglichst effektiv zu gestalten und auch den Stellvertreter dem konstruktiven Mißtrauensvotum zu unterwerfen.

Dieser Konsequenz steht jedoch ein entscheidender Umstand entgegen. Nach der Konzeption des Grundgesetzes sind die Beziehungen des Bundeskanzlers zu seinem Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall in einer ganz bestimmten Weise ausgestaltet: Der Stellvertreter tritt nicht völlig an die Stelle des Bundeskanzlers; der Bundeskanzler ist vielmehr zwar handlungsunfähig, bleibt aber Inhaber seines Amtes[94]; der Stellvertreter ist nur berechtigt, die Befugnisse des Amtes stellvertretend wahrzunehmen, und verpflichtet, dafür die parlamentarische Verant-

---

94) Dieser Umstand wirkt sich auch auf die dienstrechtliche Stellung des Stellvertreters aus. Der Stellvertreter behält Titel, Gehalt, Dienstwohnung usw. des Stellvertreteramtes. Bei einer länger dauernden Verhinderung könnte allenfalls über die Aufwandsentschädigung anders entschieden werden. Zur dienstrechtlichen Stellung des Stellvertreters vergleiche die ausführliche und zutreffende Darstellung bei Beckmann, S. 275 ff. (294 ff.).

wortung zu übernehmen. Beide Ämter bleiben auch im allgemeinen Stellvertretungsfall miteinander verknüpft (Art. 69 Abs. 1 i.V.m. Art. 69 Abs. 2 GG).

Würde man nun die Vorschrift des Art. 67 GG auf den Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall anwenden, so könnte die Entlassung des Stellvertreters zwar vom Bundestag erzwungen werden. Der handlungsunfähige Bundeskanzler bliebe aber im Amt. Daher könnte der Bundestag nach dem konstruktiven Vorbehalt des Art. 67 GG die Entlassung des Stellvertreters nicht durch Wahl eines neuen Bundeskanzlers, sondern allenfalls durch Wahl eines neuen Stellvertreters herbeiführen. Einen neuen Stellvertreter darf aber nur der Bundeskanzler berufen (Art. 69 Abs. 1 GG). Der Bundeskanzler ist aber im allgemeinen Stellvertretungsfall nicht handlungsfähig.

Aus der Konstruktion des Grundgesetzes ergibt sich, daß die Vorschrift des Art. 67 GG, die in engem Zusammenhang mit Art. 63 GG gesehen werden muß, auf den Stellvertreter einfach nicht "paßt", weil der Stellvertreter nicht wie der Bundeskanzler vom Bundestag gewählt, sondern vom Bundeskanzler berufen wird. Die Vorschrift des Art. 67 GG ist auf den Stellvertreter nicht anwendbar[95].

---

95) Ebenso von Mangoldt-Klein, Art. 69, Anm. III 4 b (S. 1319); Hesse, S. 235; Maunz, Staatsrecht, S. 337. - Aus den gleichen Gründen scheitert die Anwendung des Art. 68 GG, vgl. Beckmann, S. 267 ff.

Eine parlamentarische Verantwortlichkeit mit der Möglichkeit einer Entlassung kann daher nur mittelbar gegen den Stellvertreter realisiert werden. So wie die Bundesminister nur zum Rücktritt gezwungen werden können, indem gegen den Bundeskanzler das konstruktive Mißtrauensvotum ausgesprochen wird, kann auch die Entlassung des Stellvertreters nur mittelbar über den Bundeskanzler herbeigeführt werden (Artt. 67, 69 Abs. 2 i.V.m. 69 Abs. 1 GG).

Diese Lösung erscheint sachgerecht. Der Bundeskanzler hat den Stellvertreter ohne Mitwirkung des Bundestags berufen. Die Auswahl des Stellvertreters und damit auch dessen Amtshandlungen während des allgemeinen Stellvertretungsfalles muß er sich daher zurechnen lassen[96]. Der Bundestag darf also im allgemeinen Stellvertretungsfall dem verhinderten Bundeskanzler als ultima ratio das Mißtrauen aussprechen und zugleich einen neuen Bundeskanzler wählen (Art. 67 GG). Damit endet die Amtszeit des Stellvertreters (Art. 69 Abs. 2 i.V.m. Art. 69 Abs. 1 GG).

---

96) Zivilrechtlich würde man von einer Haftung für diligentia in eligendo sprechen.

Dritter Abschnitt: Die Wirkungen der besonderen Stellvertretung

I. Die Ausgangslage

Gegenüber der allgemeinen Stellvertretung, während der der Stellvertreter eine rechtlich und politisch starke Stellung erlangen kann, hat die besondere Stellvertretung entschieden geringeres Gewicht. Sie tritt zwar in der Praxis sehr häufig auf[97], verschafft aber dem Stellvertreter keinen großen politischen Einfluß, eine Folge seiner vergleichsweise ungünstigen Ausgangssituation. Der besondere Stellvertretungsfall ist als die Lage definiert worden, in der der Bundeskanzler jedenfalls die Richtlinien der Politik noch selbst bestimmen kann, wenn er auch an der Ausübung anderer Kompetenzen verhindert bzw. sonst behindert ist[98]. Dem Stellvertreter steht also nicht wie im allgemeinen Stellvertretungsfall

---

97) In den Bänden des Bundesgesetzblattes finden sich zahlreiche Gesetze, deren Ausfertigung durch den Stellvertreter des Bundeskanzlers gegengezeichnet ist (Artt. 82 Abs. 1, 58 GG; § 29 Abs. 1 GeschO/BReg). Aus Zeitungsmeldungen kann man öfter erfahren, daß eine Kabinettssitzung unter dem Vorsitz des Stellvertreters stattgefunden hat (Art. 65 Satz 4 GG, § 22 Abs. 1 Satz 1 GeschO/BReg), vgl. z.B. SZ 1967, Nr. 281 vom 24.11.1967, S. 1. Der Aufforderung gemäß Art. 43 Abs. 1 GG kommt in der Regel der Stellvertreter für den Bundeskanzler nach. Über den Vorsitz in den sogenannten Kabinettsausschüssen ist bereits an anderer Stelle gehandelt worden, vgl. oben S. 97 ff.

98) Zum besonderen Stellvertretungsfall siehe oben S. 153 ff.

ein handlungsunfähiger Bundeskanzler gegenüber, sondern ein Regierungschef, der die Regierung selbst führt und dafür die Verantwortung trägt. Der Stellvertreter soll den Bundeskanzler nicht ersetzen, um die Regierungsstabilität in einer Ausnahmesituation (der allgemeinen Verhinderung, d.h. praktisch dem Ausfall des Kanzlers) zu erhalten, sondern den Kanzler lediglich entlasten[99].

Das hat unmittelbare Auswirkungen auf seine Rechtsstellung während des besonderen Stellvertretungsfalles. Der Bundeskanzler bestimmt immer noch die allgemeine Richtung der Politik und entscheidet in politisch bedeutsamen Einzelfällen, wie auf eine plötzlich auftretende Situation reagiert werden soll (Art. 65 Satz 1 GG)[100]. Als Hilfsbefugnis der Richtlinienkompetenz steht ihm die Befugnis zu, die Geschäfte der Bundesregierung zu leiten (Art. 65 Satz 4 GG)[101]. Kraft dieser Kompetenzen kann der Bundeskanzler die Prioritäten bei der Erfüllung der Regierungsaufgaben setzen. Er kann bestimmen, welche Aufgaben sofort angegangen, welche erst später erledigt werden sollen.

---

99) Ihrer Funktion nach ist die besondere Stellvertretung ein Hilfsmittel der Regierungstechnik. Zur Bedeutung der Regierungstechnik für die Staatsführung vgl. Hennis, passim.

100) Vgl. zur Richtlinienkompetenz oben S. 191 ff.

101) Richtlinienkompetenz und Geschäftsleitungsbefugnis sind politisch abgesichert durch das Entlassungsrecht (Art. 64 Abs. 1 GG) und die Befugnis, die Geschäftsbereiche der einzelnen Bundesminister festzulegen (§ 9 GeschO/BReg).

Hinsichtlich der Stellvertretung hat dieser Umstand Auswirkungen auf die Beantwortung der Frage, ob der Bundeskanzler überhaupt vertreten wird. Ist der Bundeskanzler zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in der Lage, eine bestimmte Angelegenheit selbst wahrzunehmen, so muß er nur vertreten werden, wenn die Sache nicht verschoben werden kann (Fall der teilweisen Verhinderung). Ob eine Angelegenheit verschoben werden kann, bestimmt aber der Bundeskanzler. Auch im Fall der bloßen Behinderung kann naturgemäß nur der Kanzler selbst entscheiden, ob ihm die Erfüllung seiner Pflichten (z.B. wegen Arbeitsüberlastung, Terminkollisionen usw.) erschwert ist und er sich deswegen vertreten lassen will. Die Entscheidung, ob eine besondere Stellvertretung erfolgt, liegt also weitgehend im Ermessen des Regierungschefs[102].

Wenn der Kanzler darüber entscheiden kann, ob die Voraussetzungen der besonderen Stellvertretung vorliegen, dann darf er seine Vertretung auch zeitlich begrenzen[103]. Im Falle teilweiser Verhinderung braucht er nur die Angelegenheit auf später zu verschieben, im Falle bloßer Behinderung seine Behinderung für beendet zu erklären. Dadurch kann er praktisch jede Angelegenheit, die der Stellvertreter im besonderen Stellvertretungsfall wahrnimmt, wieder an sich ziehen.

---

102) Bei der Darstellung des Stellvertretungsfalles ist bereits ausgeführt worden, daß allein der Kanzler den besonderen Stellvertretungsfall feststellt, vgl. oben S. 172 f.

103) Ebenso Plaum, Diss., S. 18; vgl. auch Giese-Schunck, Art. 69, Anm. II 1.

Der Bundeskanzler bestimmt also nicht nur die Voraussetzungen, sondern auch die zeitliche Dauer einer besonderen Stellvertretung grundsätzlich selbst. Diese Tatsache wirkt sich auf die Befugnisse des Stellvertreters im besonderen Stellvertretungsfall aus.

II. Die Wahrnehmung von Befugnissen des Bundeskanzlers durch den Stellvertreter

Nach § 8 Satz 2 GeschO/BReg kann der Bundeskanzler im besonderen Stellvertretungsfall den Umfang seiner Vertretung näher bestimmen. Die Befugnisse, die der Stellvertreter im besonderen Stellvertretungsfall wahrnehmen darf, liegen also nicht wie bei der allgemeinen Stellvertretung von vornherein objektiv fest[104]; vielmehr kann der Bundeskanzler nach der genannten Vorschrift bestimmen, in welchem Umfang er vertreten wird.

Diese Aussage bedarf noch der Präzisierung hinsichtlich des Gegenstandes, den eine besondere Stellvertretung zum Inhalt haben kann, und der Art und Weise, wie der Stellvertreter dabei seine Aufgaben erfüllen muß.

1.) Der Gegenstand der besonderen Stellvertretung

Nach der Definition des besonderen Stellvertretungsfalles scheiden die Richtlinienkompetenz

---

104) Nach § 8 Satz 1 GeschO/BReg vertritt der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall den Bundeskanzler "in seinem gesamten Geschäftsbereich"; er darf also alle Befugnisse des Bundeskanzlers wahrnehmen, vgl. oben S. 183 ff.

und die damit zusammenhängenden Hilfsbefugnisse des Bundeskanzlers[105] als möglicher Gegenstand einer besonderen Stellvertretung von vornherein aus[106]. Im übrigen kann grundsätzlich jede Befugnis des Bundeskanzlers vom Stellvertreter wahrgenommen werden[107]. Ist der Kanzler zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zu einem bestimmten Zeitpunkt außerstande und läßt sich die Angelegenheit nach seiner Meinung nicht verschieben, so ist Gegenstand der besonderen Stellvertretung gerade diese Angelegenheit. Soll der Bundeskanzler z.B. gemäß Art. 43 Abs. 1 GG vor dem Bundestag oder einem seiner Ausschüsse erscheinen und ist er zu diesem Zeitpunkt schwer erkrankt, so muß der Stellvertreter diese Pflicht erfüllen. Der Gegenstand der Stellvertretung liegt also fest.

Anders im Fall bloßer Behinderung. Ist dem Kanzler die Ausübung seiner Dienstgeschäfte durch Arbeitsüberlastung oder durch nicht behebbare Terminkollisionen erschwert, so entscheidet er nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Aufgaben er selbst ausübt und welche er durch den Stellvertreter wahrnehmen läßt. Dabei wird er sich wohl die politisch bedeutsamere Aufgabe vorbehalten.

---

105) Vgl. dazu Hennis, S. 13 ff.; Junker, S. 77 ff.

106) A.A. Beckmann (S. 304 f.), der grundsätzlich jede Befugnis des Bundeskanzlers als möglichen Gegenstand einer besonderen Stellvertretung ansieht. Von dem hier vertretenen Ausgangspunkt aus ist diese Auffassung abzulehnen.

107) In der Praxis sind es allerdings vorwiegend die oben S. 218 Anm. 97 genannten Befugnisse.

Wenn der Bundeskanzler nach § 8 Satz 2 GeschO/BReg den Umfang der besonderen Stellvertretung näher bestimmen darf, so kann er unter den oben dargestellten Einschränkungen den Gegenstand der Stellvertretung grundsätzlich selbst festlegen.

2.) Die Art und Weise bei der Wahrnehmung der besonderen Stellvertretung

Die bisherigen Erörterungen haben ergeben, daß der Kanzler im besonderen Stellvertretungsfall das natürliche Übergewicht gegenüber dem Stellvertreter hat. Dieser Umstand wirkt sich auch auf die Art und Weise aus, in der der Stellvertreter Befugnisse des Bundeskanzlers wahrnehmen darf. Wenn der Kanzler weitgehend bestimmen kann, ob er überhaupt vertreten wird und in welcher Angelegenheit die Vertretung erfolgt, wenn er zudem jede Stellvertretungsangelegenheit wieder an sich ziehen kann, so räumt ihm diese Stellung auch Einfluß auf die Art und Weise ein, in der er vertreten wird. Ist der Bundeskanzler z.B. nicht in der Lage, eine Kabinettssitzung zu leiten, so darf er seinen Stellvertreter auf eine bestimmte Tagesordnung festlegen[108]. Wenn der Kanzler den Umfang seiner besonderen Stellvertretung näher bestimmen darf (§ 8 Satz 2 GeschO/BReg), so hat diese Tatsache also auch Auswirkungen auf die Art und Weise bei der Wahrnehmung der Stellvertretung[109].

---

108) Vgl. Plaum, Diss. S. 18 f.

109) Grundsätzlich ebenso Plaum, Diss., S. 18 f.; Giese-Schunck, Art. 69, Anm. II 1; Beckmann, S. 305 f.

Dabei stellt sich die Frage, ob der Bundeskanzler dem Stellvertreter Weisungen erteilen darf, wie dieser eine bestimmte Angelegenheit vertretungsweise wahrzunehmen hat[110]. Sicher ist jedenfalls, daß der Stellvertreter sich nur im Rahmen der Richtlinien des Bundeskanzlers bewegen darf, wobei sich diese Richtlinien auch zu Einzelfallentscheidungen verdichten können. Der Bundeskanzler kann dem Stellvertreter jedoch keine konkreten Weisungen erteilen, wie eine Angelegenheit zu erledigen ist. Das folgt einmal aus dem Bundesministerstatus des Stellvertreters. So wie jeder Bundesminister ist auch der Stellvertreter nicht der Untergebene des Bundeskanzlers[111]. Die Weisung ist aber das typische Instrument zur Regelung eines Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnisses. Zum anderen ist der Stellvertreter auch im besonderen Stellvertretungsfall Stellvertreter des Bundeskanzlers, nicht sein Bote[112]. Daraus folgt, daß der Stellvertreter seinen eigenen Willen zu bilden hat, der dem Staat zugerechnet wird. Auch im besonderen Stellvertretungsfall ist der Stellvertreter nicht in so starkem Maße vom Kanzler abhängig, daß er nur

---

110) Die Frage wird in dem Kommentar von Mangoldt-Klein uneingeschränkt bejaht. Wegen der personenbezogenen Berufung des Stellvertreters bestehe zwischen Bundeskanzler und Stellvertreter ein Rechtsverhältnis, kraft dessen der Bundeskanzler dem Stellvertreter Weisungen erteilen dürfe: aaO., Art. 69, Anm. III 4 b (S. 1318). Beckmann kommt von einem theoretischen Stellvertretungsbegriff für die besondere Stellvertretung zum gleichen Ergebnis: aaO., S. 306 f.

111) Vgl. statt vieler Böckenförde, S. 146.

112) So richtig Beckmann, S. 307 f.

eine fertige Erklärung des Bundeskanzlers abzugeben hätte. Man wird dem Bundeskanzler im besonderen Vertretungsfall jedoch das Recht einräumen müssen, darüber zu bestimmen, in welcher Richtung, in welchem Sinne er eine bestimmte Angelegenheit wahrgenommen haben möchte[113]. Diese Befugnis folgt letzten Endes aus dem Recht des Bundeskanzlers, (besondere) Stellvertretungsangelegenheiten jederzeit wieder an sich zu ziehen. Auch unter politischen Aspekten wird der Stellvertreter gut daran tun, solchen Empfehlungen Folge zu leisten[114].

Im besonderen Stellvertretungsfall kann der Kanzler also - unter den oben dargelegten Einschränkungen - nicht nur den Gegenstand, sondern auch die Art und Weise seiner Stellvertretung grundsätzlich selbst festlegen.

Die Vorschrift des § 8 Satz 2 GeschO/BReg ist mit der Verfassung vereinbar. Sie entspricht der Grundtendenz des Art. 69 Abs. 1 GG, die dem Bundeskanzler bei der Regelung seiner Stellvertretung eine weitgefaßte Ermächtigung erteilt.

III. Die parlamentarische Verantwortlichkeit des Stellvertreters

Bei der Darstellung der allgemeinen Stellvertretung ist bereits nachgewiesen worden, daß der Stellvertreter des Bundeskanzlers parlamentarisch

---

113) In anderem Zusammenhang ähnlich Amphoux, S. 435.

114) In der Praxis werden sich dabei keine Schwierigkeiten ergeben.

verantwortlich ist[115]. Das gilt auch für die besondere Stellvertretung. Da der Stellvertreter auch hier relativ selbständig handelt und nicht nur fertige Erklärungen des Bundeskanzlers abzugeben hat, muß er auch für sein Handeln im besonderen Stellvertretungsfall in dem oben dargelegten Maße parlamentarisch zur Verantwortung gezogen werden können[116]. Diese Rechtsfolge entspricht allgemeinen Grundsätzen eines jeden parlamentarischen Systems. Kompetenzen und Verantwortlichkeit sind danach Komplementärbegriffe.

Die Verantwortlichkeit des Stellvertreters wird jedoch überdeckt durch die des Bundeskanzlers. Da der Bundeskanzler im besonderen Stellvertretungsfall seine starke Stellung behält, muß er nicht nur für die Auswahl des Stellvertreters, sondern auch für dessen Handeln einstehen. In der Praxis wird der Bundestag die parlamentarische Verantwortung regelmäßig gegenüber dem Bundeskanzler realisieren.

---

115) Vgl. oben S. 209 ff.

116) Konsequenterweise schließt Beckmann eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Stellvertreters aus, da der Stellvertreter nach seiner Auffassung vom Bundeskanzler weisungsabhängig ist: aaO., S. 308 f.

Vierter Abschnitt: Das Informationsrecht des Stellvertreters

In den vorhergehenden Erörterungen war nur von Kompetenzen des Stellvertreters während eines Stellvertretungsfalles die Rede. Abschließend ist zu untersuchen, ob dem Stellvertreter auch außerhalb eines Stellvertretungsfalles Befugnisse zustehen.

Die Normen über den Stellvertreter enthalten keinen Hinweis auf solche Befugnisse. Der Stellvertreter ist vielmehr - neben seinem Status als Bundesminister und damit als Mitglied der Bundesregierung - grundsätzlich darauf beschränkt, sich für den Vertretungsfall bereitzuhalten, in welchem er den Bundeskanzler gemäß den §§ 8 und 22 GeschO/BReg zu vertreten hat[117]. Eine Aus-

---

117) In diesem Zusammenhang wird in der Literatur verschiedentlich darauf hingewiesen, daß dem Stellvertreter in dieser Eigenschaft von Amts wegen der Vorsitz im sogenannten Wirtschaftskabinett zukomme, vgl. Eschenburg, Vizekanzler, S. 45 (48); Amphoux, S. 433. Nach der bisherigen Regierungspraxis war der Stellvertreter in der Tat immer zugleich Vorsitzender des Wirtschaftskabinetts, vgl. Böckenförde, S. 245. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine institutionelle Verbindung zweier Ämter. Möglicherweise wollte man aus koalitionspolitischen Gründen durch den Vorsitz im Wirtschaftskabinett das Amt des Stellvertreters, das nach der bisherigen Praxis immer an den Koalitionspartner vergeben worden ist, politisch aufwerten. Eine Notwendigkeit für die Ämterverbindung besteht staatsrechtlich jedoch nicht. Das zeigt sich auch jetzt bei der Regierung Kiesinger, in der der Stellvertreter des Bundeskanzlers und Außenminister Brandt nicht zugleich den Vorsitz im Wirtschaftskabinett innehat. Nach einer Zeitungsmeldung hat Bundeskanzler Kiesinger selbst den Vorsitz inne; er wird durch Bundeswirtschaftsminister Schiller vertreten: SZ 1968, Nr. 135 vom 5.6.1968, S. 17.

nahme könnte allerdings insoweit gelten, als der Stellvertreter über die Grundzüge und besonders wichtige Einzelfragen der Regierungspolitik bereits vor Eintritt eines Stellvertretungsfalles informiert werden muß.

Informationen sind für den Politiker und besonders für den Politiker in der Regierung von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Besteht die Regierungsfunktion im modernen Staat in der obersten Staatsleitung[118], so ist der Staatsmann, dem diese Leitungsfunktion obliegt, auf ständige Informationen angewiesen. Nur durch laufende Informationen kann sich der Regierungspolitiker über die Möglichkeiten und Grenzen politischen Handelns orientieren. Nur der Politiker, der umfassend informiert ist, kann aber die Richtung weisen, kann Richtlinien setzen, kann besonders wichtige Einzelfragen erkennen und entscheiden. Ohne ständige Informationen über alle wichtigen Angelegenheiten ist eine Staatsleitung nicht möglich[119].

Dementsprechend gibt es im staatsrechtlichen Organisationsrecht eine ganze Reihe von Informationsansprüchen: Nach § 3 GeschO/BReg, der durch Art. 65 Satz 1 und 4 GG gedeckt ist, ist

---

118) Vgl. zum Begriff der Regierung Loewenstein, S. 40 ff. Sehr anschaulich auch Art. 20 Abs. 1 der französischen Verfassung von 1958: "Die Regierung bestimmt und leitet die Politik der Nation." Vgl. auch Art. 43 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung von 1946: "Die Staatsregierung ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates".

119) Zur Bedeutung der Information für die Regierungstechnik siehe Hennis, S. 35 ff.

Bundespräsident und Bundesregierung bestimmt § 5 GeschO/BReg, daß der Bundeskanzler den Bundespräsidenten laufend über seine Politik und die Geschäftsführung der einzelnen Bundesminister unterrichten muß[122]. Der Bundesrat ist nach Art. 53 Satz 3 GG von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten[123].

Ein Anspruch des Stellvertreters des Bundeskanzlers auf Unterrichtung über die Grundzüge der Regierungspolitik und besonders wichtige Einzelfragen ist nirgendwo ausdrücklich vorgesehen[124]. Ein solcher Anspruch könnte sich jedoch mittelbar aus den Normen über die Rechtsstellung des Stellvertreters ergeben.

Im Vertretungsfall hat der Stellvertreter das Recht und die Pflicht, die Befugnisse des Bundeskanzlers gemäß §§ 8 und 22 GeschO/BReg wahrzunehmen. Dazu gehört im allgemeinen Vertretungsfall auch die Richtlinienbefugnis des Bundeskanzlers. Außerhalb des Vertretungsfalles hat

---

122) Eine nähere Ausgestaltung dieser Informationspflicht findet sich in § 27 Abs. 1 Satz 3 GeschO/BReg, wonach der Chef des Bundespräsidialamtes eine Abschrift der Sitzungsprotokolle der Bundesregierung erhalten muß.

123) Dazu insbesondere Schüle, aaO.

124) Natürlich steht dem Stellvertreter in seiner Eigenschaft als Bundesminister ein Informationsanspruch gegenüber dem Bundeskanzler auf Unterrichtung über bevorstehende neue Richtlinien zu, die das eigene Ressort betreffen (vgl. oben S. 229). Darum und um Verpflichtungen aus Koalitionsabsprachen geht es hier nicht. Hier geht es um den staatsrechtlichen Anspruch des Stellvertreters im Hinblick auf den zukünftigen Stellvertretungsfall, in welchem er die Befugnisse des Kanzlers wahrnehmen soll.

der Stellvertreter die Aufgabe, sich für den Vertretungsfall bereitzuhalten. Daraus folgt das Recht des Stellvertreters, bereits vor Eintritt des Vertretungsfalles die für die künftige Richtlinienbestimmung wichtigen Informationen zu erhalten. Wenn durch die Rechtsordnung ein Amt eingerichtet ist, so ist dieses Amt auch mit den notwendigsten Befugnissen auszustatten. Ohne einen Anspruch auf Informationen könnte der Stellvertreter seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe, sich für den Vertretungsfall bereitzuhalten und im Vertretungsfall die Befugnisse des Bundeskanzlers nach den §§ 8 und 22 GeschO/BReg wahrzunehmen, nicht nachkommen. Dem Stellvertreter steht also außerhalb des Vertretungsfalles ein Informationsanspruch gegenüber dem Bundeskanzler zu.

Der Anspruch geht auf regelmäßige Unterrichtung durch den Bundeskanzler über die Grundzüge und wichtige Einzelfragen der Regierungspolitik. Er begründet dagegen keine Verpflichtung des Bundeskanzlers, vor jeder Entscheidung den Stellvertreter zu konsultieren. Konsultieren bedeutet mehr als informieren. Eine Konsultationspflicht des Bundeskanzlers würde heißen, daß er sich vor jeder Entscheidung mit dem Stellvertreter bespricht, mit ihm gemeinsam berät und seine Argumente nach Möglichkeit bei der Entscheidung berücksichtigt[125]. So weit geht das Informa-

---

125) Vgl. Schüle, S. 441 (454 f.); von Mangoldt-Klein, Art. 53, Anm. IV 3 (S. 1053 f.).

tionsrecht aber nicht. Der Stellvertreter soll sich außerhalb des Vertretungsfalles nur für den Vertretungsfall bereit halten; er ist jedoch nicht dazu berufen, mit dem Bundeskanzler zusammen zu regieren[126].

126) Ob sich so weitgehende Konsultationspflichten in einer Regierung der großen Koalition ("Regierung Kiesinger-Brandt") aus Koalitionsabsprachen ergeben, ist eine andere Frage.

Zusammenfassung

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung über die Stellvertretung des Bundeskanzlers sollen thesenartig zusammengefaßt werden:

1.) Zur Stellvertretung des Bundeskanzlers ist grundsätzlich der gemäß Art. 69 Abs. 1 GG ernannte Bundesminister berufen.

2.) Nach der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung der Regierungsstabilität muß das Amt des Stellvertreters immer besetzt sein. Besondere Befugnisse stehen dem Stellvertreter jedoch grundsätzlich nur während des sogenannten Stellvertretungsfalles zu, in dem er den Bundeskanzler vertritt.

3.) Der Stellvertreter wird allein durch den Bundeskanzler ausgewählt und ernannt. Andere Verfassungsorgane wirken dabei nicht mit.

4.) Zum Stellvertreter kann jeder Bundesminister ernannt werden, unabhängig vom Ressort, das er innehat.

5. Die Amtszeit des Stellvertreters endet mit der des Bundeskanzlers, der ihn ernannt hat. Bei vorzeitiger Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers führt der Stellvertreter dessen Geschäfte nur dann weiter, wenn ihn der Bundespräsident ausdrücklich darum ersucht. Während seiner Amtszeit kann der Bundeskanzler den Stellvertreter entlassen und einen anderen Bundesminister zu seinem Stellvertreter ernennen.

6.) Fällt auch der Stellvertreter aus irgend einem Grunde aus und ist der Bundeskanzler zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, einen an-

deren Bundesminister mit seiner (einstweiligen) Vertretung zu betrauen, so ist analog § 22 Abs. 1 Satz 2 GeschO/BReg der vom Bundeskanzler bzw. seinem Stellvertreter für diesen Fall besonders bezeichnete Bundesminister oder mangels solcher Bezeichnung der dienstälteste Bundesminister als Ersatzstellvertreter zuständig.

7.) Die Praxis, den stellvertretenden Vorsitz in den Kabinettsausschüssen den jeweiligen Ressortministern, nicht dem Stellvertreter gemäß Art. 69 Abs. 1 GG zu übertragen, ist mit der Verfassung vereinbar.

8.) Nach den Rechtsgrundlagen über die Stellvertretung des Bundeskanzlers werden zwei Stellvertretungsarten unterschieden, die allgemeine und die besondere Stellvertretung. Aufgabe der allgemeinen Stellvertretung ist es, die Regierungsstabilität auch für den Fall zu erhalten, daß der Bundeskanzler aus irgend einem Grunde vorübergehend in der Regierung ausfällt. Aufgabe der besonderen Stellvertretung ist es dagegen, dem (zumindest noch teilweise) amtierenden Bundeskanzler ein Hilfsmittel der Regierungstechnik zu verschaffen.

9.) Die beiden Stellvertretungsarten treten unter verschiedenen Voraussetzungen ein (Stellvertretungsfall). Der allgemeine Stellvertretungsfall liegt vor, wenn der Bundeskanzler "allgemein verhindert" ist (§ 8 Satz 1 GeschO/BReg), d.h., wenn er so stark verhindert ist, daß ihm auch die Bestimmung der Richtlinien der Politik unmöglich ist. Der besondere Stellvertretungsfall tritt alternativ ein, entweder wenn der Bundeskanzler nicht in diesem Sinne "allgemein" (z.B. nur teilweise) verhindert oder wenn er lediglich

behindert ist, d.h. wenn ihm die Ausübung einzelner Befugnisse (z.B. wegen Arbeitsüberlastung oder Terminkollisionen) lediglich erschwert ist.

10.) In den Fällen körperlicher Abwesenheit (z.B. während einer Dienstreise oder im Urlaub) ist der Bundeskanzler regelmäßig nicht allgemein verhindert, weil durch Mittel der Nachrichtentechnik zwischen ihm und der Regierungszentrale eine wechselseitige Erreichbarkeit erhalten bleibt.

11.) In Fällen von Krankheit oder Gebrechen ist der Bundeskanzler so lange nicht allgemein verhindert, wie er von seiner Umwelt ansprechbar ist, einen klaren Willen bilden und das Ergebnis dieses Prozesses der Umwelt mitteilen kann.

12.) Zur (positiven) Feststellung des allgemeinen Stellvertretungsfalles ist der Bundeskanzler zuständig, so lange er dazu noch objektiv in der Lage ist.

13.) Ist der Bundeskanzler dazu objektiv nicht mehr in der Lage, liegt der Stellvertretungsfall aber unstreitig vor, so erübrigt sich ein besonderes Feststellungsverfahren. Der allgemeine Stellvertretungsfall ist eingetreten.

14.) Entsteht zwischen dem Bundeskanzler und seinem Stellvertreter ein Streit über den Eintritt des allgemeinen Stellvertretungsfalles, so ist eine rechtliche Lösung dieses Konflikts nur im Wege des Organstreits vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Andere Verfassungsorgane (der Bundeskanzler bzw. sein Stellvertreter, der Bundestag, das Kabinett oder der Bundespräsident) scheiden für die Lösung der Frage aus.

15.) Die Feststellung des besonderen Stellvertretungsfalles obliegt allein dem Bundeskanzler.

16.) Die Wirkungen der Stellvertretung, d.h. die Befugnisse des Stellvertreters und seine Verantwortlichkeit für sein Handeln, lassen sich nicht aus einem theoretischen Begriff der Stellvertretung im Staatsrecht ableiten. Sie müssen vielmehr aus den konkreten Rechtsgrundlagen entwickelt werden.

17.) Im allgemeinen Stellvertretungsfall stehen dem Stellvertreter alle Befugnisse des Bundeskanzlers zur uneingeschränkten Wahrnehmung zu. Dabei ist der Stellvertreter nicht an immanente Schranken (z.B. die Grundzüge der Regierungspolitik) gebunden. Das gilt insbesondere auch für die Richtlinienkompetenz und die Befugnis, dem Bundespräsidenten Minister zur Ernennung und Entlassung vorzuschlagen.

18.) Im besonderen Stellvertretungsfall darf der Bundeskanzler den Umfang seiner Vertretung selbst bestimmen. Diese Tatsache gibt ihm eine starke Stellung gegenüber seinem Stellvertreter, so daß er nicht nur jede Angelegenheit jederzeit wieder an sich ziehen kann, sondern auch bestimmen darf, in welchem Sinne er eine Angelegenheit wahrgenommen haben möchte.

19.) Der Stellvertreter ist für sein Handeln im Stellvertretungsfall parlamentarisch verantwortlich. Das ist hauptsächlich im allgemeinen Stellvertretungsfall von Bedeutung. Durch eine Reihe von Kontrollmitteln kann der Bundestag die Amtsführung des Stellvertreters wirksam kontrollieren. Dagegen kann der Bundestag auf die Amtsinnehabung des Stellvertreters nur mittelbar über den Bundeskanzler Einfluß nehmen, indem er dem Bundeskanzler das Mißtrauen ausspricht (Artt. 67, 69 Abs. 1 und 2 GG). Unmittelbar gegen den Stell-

vertreter kann dagegen das konstruktive Mißtrauensvotum nicht geltend gemacht werden. Im besonderen Stellvertretungsfall ist die Verantwortlichkeit des Stellvertreters regelmäßig durch die des Bundeskanzlers überdeckt.

20.) Angesichts der starken Stellung, die der Stellvertreter im allgemeinen Stellvertretungsfall erlangt, wobei ihm auch die Richtlinienkompetenz zur Wahrnehmung zusteht, hat der Stellvertreter bereits vor Eintritt des Stellvertretungsfalles ein Informationsrecht über die Grundzüge und wichtige Einzelfragen der Regierungspolitik, damit er seine verfassungsrechtliche Aufgabe, sich für den Stellvertretungsfall bereitzuhalten, erfüllen kann.